LUKMAN SANTOSO AZ

NEGARA HUKUM DAN DEMOKRASI

PASANG SURUT NEGARA HUKUM INDONESIA PASCA REFORMASI

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI

Kyai Ageng Muhammad Besari

PONOROGO - JAWA TIMUR - INDONESIA

LUKMAN SANTOSO AZ.

NEGARA HUKUM DAN DEMOKRASI:

PASANG SURUT NEGARA HUKUM INDONESIA PASCA REFORMASI

Judul Buku:
Negara Hukum dan Demokrasi:
Pasang Surut Negara Hukum Indonesia Pasca Reformasi

Perpustakaan Nasional:
Katalog Dalam Terbitan (KDT)
viii+254 hlm.; 14.5 x 21 cm
ISBN: 978-602-9312-88-1
Cetakan Pertama, Agustus 2016

Penulis:
Lukman Santoso Az.

Editor:
Yutisa Tri Cahyani

Desain Sampul:
Thafa

Tata Letak:
Zidjan Aprilio

Diterbitkan oleh:

IAIN Po PRESS
Jl. Pramuka No. 156 Ponorogo
Telp. (0352)481277
E-mail: stain_popress@yahoo.com

Dicetak oleh:
Nadi Offset
Jl. Nakulo No. 19A, Dsn. Pugeran, Sleman, Yogyakarta
Telp. (0274)4333626

KATA PENGANTAR

Alhamdulillah, puji syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT pemilik alam semesta dan tata hukum kehidupan, atas segala limpahan rahmat, hidayah, dan nikmat-Nya, sehingga buku ini dapat terselesaikan dan hadir dihadapan pembaca yang budiman.

Shalawat serta salam semoga tercurah kepada Nabi Muhammad SAW, selaku *Khatimul Anbiya*' yang selama hidupnya berjuang mengangkat derajat manusia dari alam kegelapan menuju alam terang benderang, dari hukum yang statis menuju hukum yang dinamis, serta dari sistem negara yang otokratis menuju negara yang demokratis.

Dalam membangun negara hukum Indonesia selama ini, para pendiri bangsa tentu senantiasa memperhatikan keserasian, keselasaran, dan keseimbangan berbagai sektor, termasuk perkembangan demokrasi. Upaya tersebut dalam rangka mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

Dalam kondisi itu, buku berjudul *"Negara Hukum dan Demokrasi,"* ini lahir. Buku ini berpijak dari diskursur panjang dalam menyelami dimensi negara hukum dan demokrasi di Indonesia yang semakin dinamis. Buku ini berupaya memberikan jawaban atas dinamika dan pasang surut negara hukum Indonesia. Disajikan dengan cukup komprehensif dan bahasa yang ringan sehingga mudah dipahami.

Selanjutnya, penulis mengucapkan banyak terima kasih kepada segenap kolega dan civitas akademika di IAIN Ponorogo, karena bermula dari diskusi dari waktu ke waktu hingga teraktualisasi menjadi buku ini.

Namun, penulis menyadari sepenuhnya bahwa buku ini tentunya belum sempurna, sehingga butuh sumbangsih ide dan koreksi, agar buku-buku berikutnya semakin lebih baik lagi. Besar harapan penulis semoga buku ini dapat bermanfaat bagi para pembaca. Aamiin.

Penulis,
ttd

Lukman Santoso Az

DAFTAR ISI

PENDAHULUAN: NEGARA HUKUM DEMOKRATIS YANG MENSEJAHTERAKAN

Indonesia sejak diprloklamirkan telah menganut faham negara hukum demokratis. Spirit negara hukum demokratis itu salah satunya terdapat dalam Pasal 34 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan dengan tegas bahwa negara wajib memelihara fakir miskin dan anak terlantar. Pemahaman tersebut menunjukkan adanya upaya negara untuk melindungi warganya dalam mewujudkan negara kesejahteraan berupa mengurangi dan mengentaskan segala bentuk kemiskinan.

Memang, secara teoritis transisi Indonesia menuju iklim demokratisasi bisa dikatakan menunjukkan arah keberhasilan, yakni dengan adanya era reformasi dan amandemen UUD 1945. Namun, dalam tataran praktis, ternyata apa yang menjadi spirit reformasi dan amandemen UUD 1945 masih jauh dari sempurna, jika tidak mengatakan mengalami kegagalan. Lebih dari 15 tahun reformasi berlalu, sektor pemerintahan dan birokrasi masih menjadi tempat yang nyaman bagi koruptor dan enggan mereformasi diri. Terlebih, negara dan pemerintah masih terlalu abai dengan hak dan nasib rakyat yang berada dalam ketidakadilan, sehingga rakyat merasa terasing dinegerinya sendiri. Negara justru kerap hanya menjadi penonton ketika rakyat lari tunggang langgang dan "dibantai" ketika menuntut haknya sebagai warga negara. Negara seakan tidak peduli ketika rakyat harus terlunta-lunta mempertahankan tanah airnya.

Ini membuktikan bahwa kesadaran dalam menjiwai semua hukum dan pelaksanaannya belum sepenuhnya merasuk dalam sanubari para pemegang kebijakan di negeri ini. Bahkan, Pancasila sebagai dasar negara yang mencerminkan jiwa bangsa Indonesia, pelan-pelan namun pasti telah hilang dari diri para elite politik dan pemimpin negeri ini.

Memang, dalam satu dasawarsa terakhir, Indonesia telah banyak melakukan upaya perubahan untuk mewujudkan negara hukum yang lebih baik, meski masih terdapat banyak kelemahan diberbagai aspek. Namun, keberhasilan membangun negara hukum tidak semata-mata diukur dari kemampuan memproduksi legislasi dan menciptakan atau merevitalisasi institusi hukum. Lebih dari itu, keberhasilan bernegara hukum terukur dari implementasi dan penegakan hukum yang mampu menciptakan keadilan bagi seluruh rakyat terutama kelompok miskin, perempuan, masyarakat adat dan kelompok minoritas.

Memang sudah banyak capain yang diraih negara hukum Indonesia, namun tidak sedikit problematika yang juga membuat kita bertanya-tanya, pesimis, miris dan bahkan was-was, tentang arah langkah negara hukum kita. Dengan usia kemerdekaan yang hampir mencapai dasawarsa ketujuh, bangsa yang sejak awal diproklamirkan menegaskan sebagai negara hukum modern ini, ternyata masih harus terus berbenah dan mawas diri. Idealisme negara hukum memang berdiri di atas hukum yang menjamin keadilan kepada warga negaranya. Syarat mutlak capaian itu tentu harus dengan terwujudnya supremasi hukum, persamaan di hadapan hukum, dan dijaminnya hak warga negara atas nama hukum. Akan tetapi, perwujudan ketiga unsur tersebut tampaknya masih harus terus berbenturan dengan tingkah polah para

‘mafia’ dan elite politik yang hendak mengkerdilkan dan menggadaian bangunan konsepsi negara hukum Indonesia dengan kepentingan individu mereka dan bahkan mengeruk keuntungan *(rent-seeking)*.

Potret buram tersebut dapat kita lihat juga dari berbagai gemuruh skandal korupsi, konflik politik *(political conflict)* dan kekerasan kolektif *(colective violence)* di berbagai daerah. Yang lebih memprihatinkan lagi wabah korupsi tersebut terus menyebar dari tingkat pusat hingga daerah, dari eksekutif, legislatif dan bahkan yudikatif. Termasuk juga melibatkan para petinggi partai penguasa, sehingga berujung pada penyelesaian yang ‘abu-abu’ dan syarat kepentingan. Sekedar menyebut beberapa kasus semisal kasus Century, kasus Hambalang, kasus Wisma Atlet, dan kasus-kasus korupsi para penegak hukum lainnya yang hadir silih berganti. Semuanya bertema sama, ‘suap’ dan ‘korupsi’, dengan penanganan yang tak tuntas namun dampaknya semakin menyengsarakan rakyat.

Realitas ini semakin membenarkan tesis Lord Acton yang menyebut bahwa, korupsi senantiasa erat dengan kekuasaan. Sebab, korupsi hanya bisa terjadi jika seseorang atau sekelompok orang memiliki kekuasaan. Padahal sebuah negara bisa dikatakan negara hukum yang kokoh, berkembang ataupun terbelakang, terletak pada masalah budaya kekuasaannya *(cultural matters)*. Sebuah negara yang memiliki budaya kekuasaan demokratis, anti-korupsi, kerja keras, disiplin, mau belajar dari kelebihan bangsa lain adalah merupakan kunci sukses kemajuan sebuah bangsa modern. Perbedaan sistem politik, kondisi sosial masyarakat, keadaan ekonomi dan lingkungan alam yang berbeda dengan negara lain, bukan sebuah persoalan untuk menuju kemajuan. Justru kerapuhan

nilai dalam bidang, moral, sosial budaya lah yang memberi efek kuat pada sikap dan perilaku sebuah bangsa. Implikasinya, pada tidak adanya dedikasi dan pembelaan terhadap nilai moral yang luhur, kultur sadar hukum, kebersamaan, solidaritas, serta pengorbanan untuk kepentingan bersama. Hal inilah yang menyebabkan begitu menjamurnya perilaku korup di negeri yang katanya religius ini.

Fakta ini senada dengan Pendapat Yudi Latif (2011) dalam karya monumentalnya *Negara Paripurna*. Menurutnya, krisis di negeri ini lebih disebabkan oleh perkembangan demokrasi yang berlangsung dalam kerapuhan. Politik terpisah dari etika, bak air dengan minyak. Karena itu, kebajikan dasar kehidupan berbangsa dan bernegara, seperti ketakwaan, perikemanusiaan, persatuan, permusyawaratan dan keadilan, mengalami pelumpuhan. Akibatnya, kepemimpinan negara tercerabut dari spirit kehendak rakyat. Elite politik lebih mengutamakan kenyamanan pribadi ketimbang memajukan kesejahteraan dan keadilan sosial. Kondisi inilah yang menjadi titik pangkal kelahiran krisis multidimensi yang bermula dari krisis kepemimpinan bangsa. Pemimpin suatu bangsa dikatakan ada dan keberadaannya diakui ketika ia hadir dan berada dalam "alam kesadaran" dan penderitaan rakyat yang dipimpinnya.

Idealisme negara hukum memang berdiri di atas hukum yang menjamin keadilan kepada warga negaranya. Syarat mutlak capaian itu tentu harus terwujudnya supremasi hukum, persamaan di hadapan hukum, dan dijaminnya hak warga negara atas nama hukum.

Maka, setelah lebih dua windu reformasi bergulir, kita sejenak merenung, sebagai warga bangsa, baik pemerintah maupun masyarakat, harus bersama-sama membangun

komitmen dalam mewujudkan negara hukum Indonesia yang lebih demokratis *(democratiche rechtstaat)*. Tujuan itu tidak lain harus direalisasikan dalam bentuk penciptaan kesejahteraan rakyat melalui pemenuhan hak-hak rakyat sembari mematangkan demokrasi sekaligus merawat konstitusi. Dengan demikian, visi kepemimpinan bangsa dalam konteks negara hukum Indonesia (Pancasila) adalah pemerintahan negara yang mensejahterakan rakyat banyak *(la volonté générale)*. Hal ini selaras dengan yang di utarakan Gus Dur, bahwa kebijakan nyata pemimpin bangsa terhadap rakyatnya adalah mewujudkan kesejahteraan dan kebaikan. Dengan kata lain, komitmen serius dalam membangun negara hukum Indonesia yang berkeadilan dan berkesejahteraan harus segera diwujudkan, demi tercapainya negara hukum yang mensejahterakan diberbagai sektor kehidupan, yang bersendikan cita hukum Pancasila dan UUD 1945.

IKATAN SARJANA NAHDLATUL ULAMA
CABANG PONOROGO
JAWA TIMUR

BAB I
PASANG SURUT IMPLEMENTASI NEGARA HUKUM DAN DEMOKRASI DI INDONESIA

A. Pendahuluan

Esensi dari lahirnya sebuah negara adalah terciptanya ketentraman dalam kehidupan masyarakat. Untuk mewujudkan itu, hukum ditetapkan sebagai pranata terhadap hak dan kewajiban anggota masyarakat serta keharusan untuk menaatinya. Jika ketaatan pada hukum ini hanya diserahkan kepada kemauan bebas manusia sepenuhnya, maka tujuan kaidah hukum akan sulit dicapai. Karenanya, perlu diiringi dengan sanksi untuk mempengaruhi kemauan bebas itu yang berarti memaksa anggota masyarakat untuk taat pada hukum agar antar individu menghargai hak satu sama lain. Pamaksaan ketaatan akan kewajiban hukum ini membawa kita kepada konsepsi negara hukum.[1]

Secara embrionik, gagasan negara hukum telah dikemukakan oleh Plato ketika ia mengintrodusir konsep *nomoi*, sebagai karya ketiga di usia tuanya. Dalam karyanya ini Plato mengemukakan bahwa penyelenggaraan negara yang baik itu didasarkan pada hadirnya hukum yang baik. Gagasan ini kemudian dipertegas Aristoteles, dalam bukunya *Politica*, yang mengatakan bahwa negara yang baik adalah negara yang diperintah oleh konstitusi dan berkedaulatan hukum. Terdapat tiga unsur dari pemerintahan yang

---

[1]Lili Rasjidi, *Filsafat Hukum, Mazhab dan Refleksinya,* (Bandung: CV Remadja Karya, 1989), hlm.158.

berkonstitusi, yaitu pemerintahan dilaksanakan untuk kepentingan umum; pemerintahan dibuat menurut hukum yang berdasarkan pada ketentuan-ketentuan umum, bukan dibuat oleh kesewenang-wenangan; dan pemerintahan yang dilaksanakan atas kehendak rakyat, bukan atas paksaan penguasa.[2]

Ditinjau dari perspektif sejarah hukum (*historical law*), peradaban awal dunia hukum hanya mengenal dua tipe negara hukum, yaitu tipe *Anglo Saxon* dengan *rule of law* dan tipe eropa kontinental dengan *rechtsstaat.* Terdapat perbedaan antara konsep *rechtsstaat* dengan konsep *rule of law*, namun saat ini sudah tidak dipermasalahkan lagi sebab secara substansi keduanya tidak memiliki perbedaan, namun berdasarkan asal muasalnya, keduanya memiliki perbedaan yang jelas. Terlihat bahwa konsep *rechtsstaat* bertumpu pada sistem hukum eropa kontinental (*civil law*) atau *modern law* yang berkarakter administratif, kemudian konsep *rule of law* bertumpu pada sistem hukum *common law* yang berkarakter *judicial.*[3] Laurence M. Friedman mengatakan bahwa negara hukum lebih identik dengan *rule of law*. Sedangkan istilah *rechtsstaat* mengandung arti pembatasan kekuasaan negara oleh hukum.[4]

Atas dasar itu kemudian, negara hukum muncul dalam berbagai model dan karakteristik, seperti negara hukum menurut Islam yang di sebut nomokrasi Islam, konsep negara hukum *sosialis legality* yang ada di negara-negara

---

[2]Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Cet-II, (Yogyakarta: FH-UII Press, 2003), hlm. 2.

[3]Phillipus M.Hadjono, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia,* (Surabaya: Bina Ilmu, 1987), hlm. 72.

[4]Mahmuzar, *Sistem Pemerintahan Indonesia Menurut UUD 1945 Sebelum dan Sesudah Amandemen*, (Bandung: Nusa Media, 2010), hlm. 25-26.

sosialis, dan negara hukum Pancasila yang ada di Indonesia, yang kesemuanya memiliki dimensi kesejarahan yang berbeda, namun sejatinya memiliki esensi yang sama, yakni pemerintahan berdasarkan hukum dan dijaminnya hak-hak rakyak.[5] Dengan demikian pengawasan terhadap penggunaan kekuasaan dan pembuatan hukum dapat dilakukan dengan demokratis oleh rakyat melalui kekuasaan legislatif, sedangkan pengawasan hukum terhadap penggunaan kekuasaan yang menyimpang dari hukum dapat dilakukan pada badan-badan yudikatif.[6]

Negara Indonesia adalah negara hukum yang berdasarkan Pancasila, bertujuan mencapai masyarakat yang adil, makmur dan merata, baik materiil maupun spirituil. Negara Indonesia tidak hanya bertugas memelihara ketertiban masyarakat saja, akan tetapi lebih luas daripada itu. Negara berkewajiban turut serta dalam hampir semua sektor kehidupan dan penghidupan masyarakat. Konsep negara hukum yang diadopsi oleh negara hukum Pancasila (Indonesia) adalah negara kesejahteraan (*welfare state*). Ajaran negara hukum inilah yang kini dianut oleh sebagian besar negara-negara di dunia.

Konsep negara hukum muncul sebagai reaksi atas konsep negara *legal state* atau konsep negara penjaga malam (*nachtwakerstaats*). Konsep negara ini memberikan batasan turut campurnya negara dalam bidang politik, ekonomi dan sosial, sehingga oleh karenanya pemerintah atau administrasi negara menjadi pasif dalam menjalankan fungsi pemerintahannya (*executive functions*). Ciri utama dari

[5]M. Tahir Azhary, *Negara Hukum,* (Jakarta:Bulan Bintang, 1992), hlm. 63.

[6]SF. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia,* (Yogyakarta: Liberty, 1997), hlm. 8-9.

konsep negara kesejahteraan (*welfare state*) adalah kewajiban pemerintah untuk mewujudkan kesejahteraan umum bagi warganya.[7] Berdasarkan dari uraian tersebut, maka menjadi menarik untuk menelaah bagaimana implementasi negara hukum demokratis di Indonesia?

B. Konsep Negara Hukum

Pemikiran manusia tentang negara hukum berkembang dalam berbagai situasi sejarah peradaban manusia. Meskipun konsep negara hukum dianggap sebagai konsep yang universal dan diakui oleh bangsa-bangsa beradab, namun pada tataran implementasi ternyata memiliki ciri dan karakter yang beragam di berbagai negara. Hal ini terjadi karena pengaruh situasi kesejarahan tadi di samping pengaruh falsafah bangsa, faham filsafat dan ideologi politik suatu negara.[8]

Secara historis dan praktis, konsep negara hukum muncul dalam berbagai model seperti *rechtsstaat,rule of Law*, nomokrasi Islam, dan beberapa konsep lain, semisal konsep negara hukum Pancasila.[9]

Konsep *rechsstaat* muncul pada abad ke-19, yang diusung oleh Freidrich Julius Stahl. Konsep ini mengetengahkan unsur-unsur negara hukum (*rechtsstaat*) sebagai berikut:[10]

---

[7]Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*,Cet-II, (Yogyakarta: UII Press, 2003), hlm.11.

[8]"Konsep Negara Hukum," dalam http://digilib.unnes.ac.id.pdf, diakses Tanggal 13 November 2014

[9]Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum; Suatu Studi tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Cet-I, (Jakarta: PT.Bulan Bintang, 1992), hlm.63.

[10]Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia, 1982), hlm.57-58. Lihat pula Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, (Surabaya, Bina Ilmu, 1987), hlm.76-82.

a. Perlindungan hak-hak asasi manusia;
b. Pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak itu;
c. Pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan; dan
d. Peradilan administrasi dalam perselisihan.

Pada medio yang hampir bersamaan muncul pula konsep negara hukum (*rule of law*) dari A.V.Dicey, yang lahir dalam naungan sistem hukum Anglo-Saxon. Dicey mengemukakan unsur-unsur *rule of law* sebagai berikut :[11]

a. Supremasi aturan-aturan hukum (*supremacy of the law*); tidak adanya kekuasaan sewenang-wenang (*absence of arbitrary power*), dalam arti bahwa seseorang hanya boleh dihukum kalau melanggar hukum.
b. Kedudukan yang sama dihadapan hukum (*equality before the law*). Dalil ini berlaku baik untuk orang biasa maupun untuk pejabat.
c. Terjaminnya hak-hak manusia oleh undang-undang (di negara lain oleh undang-undang dasar) serta keputusan-keputusan pengadilan.

Adapun konsep *Sosialist legality* muncul dibelahan Timur Eropa, yakni dipelopori negara sosialis Rusia. *Socialist legality* adalah suatu konsep yang dianut di negara-negara komunis/sosialis yang tampaknya hendak mengimbangi konsep *rule of law* yang dipelopori oleh negara-negara Anglo-Saxon. Inti dari *socialist legality* berbeda dengan konsep Barat, karena dalam *socialist legality* hukum ditempatkan di bawah sosialisme. Hukum adalah sebagai alat untuk mencapai sosialisme. Hak perseorangan dapat disalurkan kepada prinsip-prinsip sosialisme,

---

[11]Miriam Budiardjo, *Dasar...,op.cit.*, hlm.58.

meskipun hak tersebut patut mendapat perlindungan, demikian pendapat Jaroszynky, sebagaimana dikutip oleh Seno Adji.[12]

Dalam *socialist legality* terdapat suatu jaminan konstitusional tentang propaganda anti agama yang memang merupakan watak dari negara komunis/sosialis yang diwarnai oleh doktrin komunis bahwa agama adalah candu bagi rakyat. Sebagaimana diketahui, komunisme mengajarkan sikap yang anti Tuhan.[13] Karena itu, konsep *socialist legality* sulit untuk dapat dikatakan sebagai suatu konsep negara hukum yang bersifat universal. Tetapi mungkin konsep ini dilihat dari segi kepentingan negara-negara komunis/sosialis merupakan konsep yang mereka pandang sesuai dengan doktrin komunisme/sosialisme. Dibandingkan dengan konsep Barat yang bertujuan ingin melindungi individu sebagai manusia yang bermartabat terhadap tindakan yang sewenang-wenang dari pemerintah, maka dalam *socialist legality* yang terpenting ialah realisasi sosialisme itu sendiri.[14]

Selanjutnya konsep Nomokrasi Islam. Konsep ini lahir dari lahirnya negara madinah melalui Konstitusi madinah. Dalam konsep ini, suatu negara hukum harus memiliki prinsip-prinsip umum sebagai berikut:[15]

1. Prinsip kekuasaan sebagai amanah.
2. Prinsip musyawarah.
3. Prinsip keadilan.
4. Prinsip persamaan.
5. Prinsip pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia.

---

[12]Oemar Seno Adji, *Peradilan Bebas Negara Hukum*, (Jakarta: Erlangga,1980), hlm.23.

[13]Muhammad Tahir Azhary, *Negara...,op.cit.,* hlm. 68.

14Oemar Seno Adji, *Peradilan...,op.cit.,* hlm.25.

[15]*Ibid.,* hlm.64.

6. Prinsip peradilan bebas.
7. Prinsip perdamaian.
8. Prinsip kesejahteraan.
9. Prinsip ketaatan rakyat.

Prinsip-prinsip tersebut merupakan prinsip universal yang diintrodusir dari al-Qur'an dan Sunnah Rasulullah SAW. Untuk kemudian diimplementasikan dalam berbagai kebijakan negara secara lebih aplikatif.

Sementara itu, negara hukum Pancasila yang diimplementasikan di Indonesia pada prinsipnya bersumber pada nilai-nilai Pancasila. Oemar Seno Adji berpendapat bahwa Negara Hukum Indonesia memiliki ciri-ciri khas Indonesia. Karena Pancasila harus diangkat sebagai dasar pokok dan sumber hukum, maka Negara Hukum Indonesia dapat pula dinamakan Negara Hukum Pancasila.

Salah satu ciri pokok dalam Negara Hukum Pancasila ialah adanya jaminan terhadap *freedom of religion* atau kebebasan beragama. Tetapi, kebebasan beragama di Negara Hukum Pancasila selalu dalam konotasi yang positif, artinya tiada tempat bagi ateisme atau propaganda anti agama di Bumi Indonesia. Hal ini sangat berbeda dengan misalnya di Amerika Serikat yang memahami konsep *freedom of religion* baik dalam arti positif maupun dalam arti negatif, sebagaimana dirumuskan oleh Sir Alfred Denning yang dikutip Seno Adji sebagai berikut, "*Freedom of religion means that we are free to worship or not to worship, to affirm the existence of* God *or to deny it, to believe in Cristian religion or any other religion or in none, as we choose*".

Sedangkan di Uni Soviet dan negara-negara liberalis lainnya "*freedom of religion*" dimaknai sebagai kebebasan

memberikan pula jaminan konstitusional terhadap propaganda anti agama. Ciri berikutnya dari Negara Hukum Indonesia menurut Seno Adji ialah tiada pemisahan yang *rigid* dan mutlak antara agama dan negara. Karena agama dan negara berada dalam hubungan yang harmonis. Keadaan ini berbeda dengan misalnya di Amerika Serikat yang menganut doktrin pemisahan agama dan gereja secara ketat, sebagaimana dicerminkan oleh kasus *Regents Prayer*, karena berpegang pada *wall of sparation*, maka doa dan praktek keagamaan di sekolah-sekolah dipandang sebagai sesuatu yang inkonstitusional.[16]

Padmo Wahyono menelaah Negara Hukum Pancasila dengan bertitik pangkal dari asas kekeluargaan yang tercantum dalam UUD 1945. Dalam asas kekeluargaan maka yang diutamakan adalah "rakyat banyak, namun harkat dan martabat manusia tetap dihargai". Pasal 33 UUD 1945 mencerminkan secara khas asas kekeluargaan ini. Dalam pasal ini ada suatu penjelasan bahwa yang penting ialah kemakmuran masyarakat dan bukan kemakmuran orang seorang, namun orang seorang dapat dibenarkan sejauh tidak mencederai hajat hidup orang banyak. Maka konsep Negara Hukum Pancasila harus dilihat dari sudut asas kekeluargaan itu. Artinya, untuk dapat memahami bagaimana konsep Negara Hukum Pancasila, perlu ditelaah bagaimana pengertian negara dan pengertian hukum dilihat dari sudut asas kekeluargaan itu. Padmo Wahyono memahami hukum adalah suatu alat atau wahana untuk menyelenggarakan kehidupan negara atau ketertiban; dan menyelenggarakan kesejahteraan sosial.[17]

---

[16] *Ibid.*, hlm. 35-37.

[17] Padmo Wahyono, "Konsep Yuridis Negara Hukum Indonesia", *Makalah*, September 1988, hlm. 4.

C. Konsep Demokrasi di Negara Modern

Dari sudut pandang etimologi, demokrasi berasal dari kata *demos* (rakyat), dan *cratein* (memerintah). Jadi, secara harfiah kata demokrasi dapat diartikan sebagai rakyat memerintah.[18] Menurut Tafsir R. Kranenburg di dalam bukunya "*Inleiding in de vergelijkende staatsrechtwetenschap*", perkataan demokrasi yang terbentuk dari dua pokok kata Yunani di atas maknanya adalah cara memerintah oleh rakyat.[19]

Sementara itu, dalam kamus *Dictionary Webters* didefinisikan demokrasi sebagai pemerintahan oleh rakyat di mana kekuasaan tertinggi berada di tangan rakyat dan dijalankan langsung oleh mereka atau wakil-wakil yang mereka pilih di bawah sistem pemilihan umum yang bebas.[20]

Secara umum demokrasi sering dimaknai sebagai "pemerintahan oleh rakyat, untuk rakyat dan dari rakyat". Kekuasaan tertinggi dalam sistem demokrasi berada di tangan rakyat. A. Hoogerwerf mendefinisikan istilah demokrasi sebagai "cara pembentukan kebijaksanaan yang ada selama anggota-anggota suatu kelompok mempunyai kemungkinan untuk mempengaruhi secara langsung atau tidak langsung isi, proses dan dampak dari kebijaksanaan itu."[21]

Sedangkan menurut Dahlan Thaib,[22] demokrasi adalah suatu sistem pemerintahan dimana kekuasaan

---

[18]B. Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara, Kewarganegaraan & Hak Asasi Manusia*, (Yogyakarta: Andi Offset, 2003), hlm. 98.

[19]Koencoro Poerbopranoto, *Sistem Pemerintahan Demokrasi*, (Bandung: Eresco, 1987), hlm. 6.

[20]United State Information Agency, *What is Democracy*, (t.t, 1999), hlm. 4.

[21]A. Hoogerwerf, *Politikologi,* terj. R.L.L. Tobing, (Jakarta: Erlangga, 1985), hlm, 174-175.

[22]Dahlan Thaib, *Pancasila Yuridis Ketatanegaraan*, Edisi Revisi, (Yogyakarta: UPP AMP YKPN, 1994), hlm. 97-98.

untuk pemerintahan berasal dari mereka yang diperintah atau demokrasi dalam arti lain merupakan suatu pola pemerintahan yang mengikutsertakan rakyat dalam proses pengambilan keputusan oleh mereka yang diberi wewenang, sehingga legitimasi pemerintah adalah kemauan rakyat yang memilih dan mengontrolnya.

Pemikiran tentang sistem demokrasi sudah ada sejak zaman Yunani Kuno dan kemudian berkembang pesat pada abad 17 dan 18 bahkan hingga saat ini. Seorang filosof terkemuka dari Inggris, John Locke (1632-1704) membedakan tiga macam kekuasaan, yaitu: legislatif, eksekutif dan federatif. Kemudian Montesqueieu (1989-1755 M) dari Prancis mengemukakan pendapatnya yang membagi kekuasaan atas kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif dan meletakkan masing-masing kekuasaan tersebut dalam kewenangan lembaga yang berbeda. Dengan cara seperti ini, lembaga-lembaga pemerintahan saling mengawasi sehingga penindasan terhadap rakyat dapat dihindari pada batas yang paling minimal.[23]

Ajaran Montesquieu tersebut dianggap sebagai dokumen yang paling mencerminkan "*Trias Politica*" dalam konsep aslinya. Akan tetapi dalam negara abad keadilan-20, di mana kehidupan ekonomi dan sosial telah berkembang menjadi demikian kompleks, konsep "*Trias Politica*" dirasa tidak memadai lagi. Dengan berkembangnya konsep mengenai "Negara Kesejahteraan" *(Welfare State)* di mana pemerintah bertanggungjawab atas kesejahteraan seluruh rakyat dan karena itu harus menyelenggarakan perencanaan perkembangan ekonomi dan sosial secara menyeluruh, maka

---

[23]Mariam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik,* (Jakarta: Gramedia, 1993), hlm. 151-152.

fungsi kenegaraan jauh lebih kompleks dari sekedar tiga macam yang ditawarkan Montesquieu.[24]

Hal ini pada akhirnya melahirkan berbagai macam konsep demokrasi, seperti: Demokrasi Liberal, demokrasi Konstitusional, Demokrasi Proletar, demokrasi Pancasila dan sebagainya. Berbagai konsep demokrasi yang tersebut masing-masing mengklaim sebagai suatu konsep yang paling ideal. Tentu saja masing-masing konsep tersebut melahirkan bentuk yang berbeda dalam praktek, meskipun demikian, sebenarnya ada sisi-sisi universal yang menjadi ciri umum untuk mengatakan bahwa negara disebut menganut paham demokrasi, yaitu sebagaimana tercermin dalam konsep "*Trias Politica*".

Dalam pandangan lain demokrasi sebagai suatu gagasan politik merupakan paham yang universal sehingga di dalamnya terkandung beberapa elemen sebagai berikut:[25]

1. Penyelenggara kekuasaan berasal dari rakyat;
2. Setiap pemegang jabatan yang dipilih oleh rakyat harus dapat mempertanggungjawabkan kebijaksanaan yang hendak dan telah ditempuhnya;
3. Diwujudkan secara langsung maupun tidak langsung;
4. Rotasi kekuasaan dari seseorang atau kelompok ke orang atau kelompok yang lainnya dalam demokrasi peluang akan terjadinya rotasi kekuasaan harus ada dan dilakukan secara teratur dan damai;
5. Adanya proses pemilu dalam negara demokratis pemilu dilakukan secara teratur dalam menjamin hak politik rakyat untuk memilih dan dipilih; dan

---

[24]*Ibid.*,hlm. 152.

[25]Afan Gaffar, *Politik Indonesia; Transisi Menuju Demokrasi*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005), hlm. 15.

6. Adanya kebebasan sebagai HAM menikmati hak-hak dasar dalam demokrasi setiap warga masyarakat dapat menikmati hak-hak dasarnya secara bebas seperti hak untuk menyatakan pendapat, berkumpul dan berserikat dan lain-lain.

Melihat pertumbuhannya dewasa ini, demokrasi tampaknya semakin menunjukkan formatnya yang semakin fleksibel, sehingga tepat apa yang dikemukakan Bagir Manan, bahwa demokrasi merupakan suatu fenomena yang tumbuh, bukan suatu penciptaan. Oleh karena itu, praktik di setiap negara tidak selalu sama. Walaupun demikian, sebuah negara dapat dikatakan demokratis paling tidak memenuhi unsur-unsur yaitu:[26]

1. Ada kebebasan untuk membentuk dan menjadi anggota perkumpulan;
2. Ada kebebasan untuk menyatakan pendapat;
3. Ada hak untuk memberikan suara dalam pemungutan suara;
4. Ada kesempatan untuk dipilih atau menduduki berbagai jabatan pemerintah atau negara;
5. Ada hak bagi para aktivis politik berkampanye untuk memperoleh dukungan atau suara;
6. Terdapat berbagai sumber informasi;
7. Ada pemilihan yang bebas dan jujur;
8. Semua lembaga yang bertugas merumuskan kebijakan pemerintah, harus bergantung pada keinginan rakyat.

---

[26]Bagir Manan, "Pelaksanaan Demokrasi Pancasila dalam Pembangunan Jangka Panjang II", M*akalah* dalam Lokakarya Pancasila Universitas Padjajaran Bandung 1994, hlm. 2.

Dari rumusan tersebut, kiranya dapat diberikan pemahaman terhadap suatu negara yang menganut sistem demokrasi. *Pertama*, demokrasi adalah suatu sistem pemerintahan yang mempunyai unsur-unsur atau elemen-elemen yang saling terkait dan tidak dapat dipisahkan. *Kedua*, orang-orang yang memegang kekuasaan atas nama demokrasi dapat mengambil keputusan untuk menetapkan dan menegakkan hukum. *Ketiga*, kekuasaan untuk mengatur dalam bentuk aturan hukum tersebut diperoleh dan dipertahankan melalui pemilihan umum yang bebas dan diikuti oleh sebagian besar warga negara dewasa dari suatu negara.

Berdasarkan pada tiga ciri-ciri umum tersebut, maka suatu negara demokrasi mempunyai tiga pemahaman utama yang meliputi hakekat, proses dan tujuan dari demokrasi.[27] Dengan demikian, demokrasi adalah sistem pemerintahan yang dibentuk melalui pemilihan umum untuk mengatur kehidupan bersama atas dasar aturan hukum yang berpihak pada rakyat banyak. Jadi, tepat bahwa demokrasi diberikan rumusan yang singkat sebagai "*a government of the people, by the people, for the people*".[28]

D. Konsepsi Negara Hukum Demokratis

Dalam upaya mewujudkan negara hukum, diakui atau tidak peran sistem demokrasi menjadi urgen. Hubungan di

---

[27]Samuel P. Huntington, *Gelombang Demokratisasi Ketiga*, Terj. Asril Marjohan, (Jakarta: Pustaka Utama Grafitri, 1995), hlm. 4. Lihat pula Syaifudin, *Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Cet-I, (Yogyakarta: FH UII Press, 2009), hlm. 13-14.

[28]Harris G. Warren at all, *Our Democrcy at Work*, (USA: Printice Hall, Inc., Englewood Cliffs, 1963), hlm. 2.

antara keduanya tidak dapat dipisahkan. Demokrasi tanpa pengaturan hukum akan kehilangan bentuk dan arah, sedangkan hukum tanpa demokrasi akan kehilangan makna.[29] Sebagaimana ditegaskan Jimly Asshiddiqie, bahwa teori tentang negara hukum, baik *rule of law* maupun *rechtsstaat* pada pokoknya tidak dapat dipisahkan dari teori tentang demokrasi, keduanya harus dilihat sebagai dua sisi dari mata uang yang sama.[30] Sehingga negara hukum demokrasi (*democratische rechtsstaat*) itu tidak lain merupakan konstitusi dalam arti ideal (*ideal begriff der verfassung*).[31]

Artinya, dalam konteks modern, hukum dan demokrasi menjadi keniscayaan dalam penyelenggaraan negara. Demokrasi dianggap sangat dekat dengan konsep kedaulatan rakyat yang menekankan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat, sehingga sinergisitas kedua konsep ini adalah bagaimana membentuk suatu pemerintahan yang didasarkan atas kehendak bersama dan untuk menjalankan kepentingan rakyat banyak.[32]

Dengan terjadinya perkembangan zaman yang pesat yang disertai tuntutan kebutuhan rakyat yang semakin meningkat, peran negara menjadi sangat diperlukan untuk memenuhi kebutuhan dan kesejahteraan warganya. Konsep negara hukum formil kemudian semakin ditinggalkan dan diganti menjadi konsep negara hukum dalam arti materiil,

---

[29]Ridwan HR, *Op. Cit.*, hlm. 6.

[30]Jimly Asshiddiqie, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi,* (Jakarta: Penerbit BIP, 2007), hlm. 300.

[31]Djokosutono, *Hukum Tata Negara*, kuliah himpunan Harun Al Rasyid, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1982), hlm 199-200.

[32]Syahda Guruh Langkah Samudra, *Menimbang Otonomi VS Federal; Mengembangkan Wacana Federalisme dan Otonomi Luas Menuju Masyarakat Madani Indonesia*, (Bandung: Cet-I, PT. Remaja Rosdakarya, 2000), hlm.131-132.

yang lazim disebut *welfare state* atau *bestuurszorg* (negara kesejahteraan).[33] Mengingat peran negara yang semakin luas itu, pemerintah sebagai pelaksana Negara, diberikan kewenangan untuk campur tangan (*staatsbemoeienis*) dalam segala lapangan kehidupan. Pada dasarnya setiap bentuk campur tangan pemerintah ini harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku sebagai perwujudan dari asas legalitas yang menjadi sendi utama negara hukum.

Istilah negara hukum dalam berbagai literatur memang tidak bermakna tunggal, tetapi dimaknai berbeda dalam *tempus* dan *locus* yang berbeda, sangat tergantung pada idiologi dan sistem politik suatu negara. Karena itu Tahir Azhary, dalam penelitiannya sampai pada kesimpulan bahwa istilah negara hukum adalah suatu *genus begrip*.[34]

Ide mengenai Negara hukum menurut Jimly Asshidiqie,[35] selain terkait dengan konsep rechstaat dan the rule of law, jika di kaitkan dengan literatur negara hukum dalam Islam juga dikenal istilah konsep *nomocracy* yang berasal dari perkataan *nomos* yang berarti norma dan *cratos* yang berarti kekuasaan. Sehingga dapat diartikan bahwa nomocracy adalah konsepsi pengaturan negara berdasarkan hukum/norma.

Menurut Deliar Noer,[36] demokrasi sebagai dasar hidup bernegara memberi pengertian bahwa pada tingkat terakhir rakyat memberikan ketentuan dalam masalah-masalah yang mengenai kehidupannya, termasuk dalam hal menilai

---

[33]Sf. Marbun, *Op. Cit.*, hlm. 12.

[34]Tahir Azhary, *Negara Hukum,* (Jakarta: Kencana, 2003), hlm. 83

[35]Jimly Asshiddiqie, *op.cit.*,

[36]Deliar Noer, *Pengantar ke Pemikiran Politik*, (Jakarta: CV. Rajawali, 1983), hlm. 207.

kebijaksanaan negara, oleh karena kebijaksanaan tersebut menentukan kehidupan rakyat.

Sedangkan urgensi demokrasi dalam negara hukum menurut Robert Dahl,[37] terdiri dari enam elemen penting, yaitu adanya pejabat yang dipilih, pemilu yang bebas adil dan berkala, kebebasan berpendapat, akses sumber informasi alternatif, otonomisasi asosiasional, dan hak kewarganegaraan yang inklusif, atau secara umum dapat dipahami sebagai sikap tanggap pemerintah secara terus menerus terhadap preferensi atau kepentingan warga negaranya.

Terdapat korelasi yang jelas antara negara hukum yang bertumpu pada konstitusi dengan kedaulatan rakyat yang dijalankan melalui sistem demokrasi. Dalam korelasi ini, partisipasi rakyat merupakan faktor yang esensial.[38]

Demikian pula Larry Diamond yang menegaskan, bahwa terdapat lima alasan utama mengapa sebuah pemerintahan mengimplementasi demokrasi, yaitu;[39] *Pertama,* demokrasi menyediakan ruang bagi partisipasi secara luas dan otonom bagi setiap individu. Satu aturan dasar dari demokrasi adalah kebebasan individu untuk terlibat langsung dalam kehidupan berbangsa dan bernegera. Partisipasi publik yang egaliter, otonom, serta efektif dalam mendorong pembangunan politik ke arah yang lebih baik, beradab dan berkualitas. *Kedua*, kontrol atau pengawasan politik. Karena partisipasi politik juga bersinggungan dengan pengawasan. Pengawasan

---

[37]Murtir Jeddawi, *Pro-Kontra Pemekaran Daerah*, (Yogyakarta: Kreasi Total Media, 2009), hlm. 4.

[38]Irine H. Gayatri, "Demokrasi Lokal (di Desa): *Quo Vadis?*", dalam http://www.interseksi.org, akses tanggal 15 Februari 2014.

[39]Leo Agustino, *Pilkada dan Dinamika Politik Lokal*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009), hlm. 57-58.

politik akan sngat baik bila dilaksanakan bukan hanya oleh orang-orang yang berada dalam struktur kekuasaan, tetapi juga oleh mereka yang berada di luar struktur kekuasaan (*check anda balances* dalam pengertian yang luas). Oleh karena itu, pengawasan merupakan kebutuhan dalam rangka menciptakan pemerintahan yang demokratis.

Ketiga, demokrasi menyediakan ruang bagi sirkulasi elite yang kompetitif dan berkala (sekuensial). Pemilu atau pemilukada merupakan perwujudan dari suksesi kekuasaan formal. Demikian pula dengan sekuensial sirkulasi. Harus ada aturan yang sangat jelas, misalnya berapa lama kekuasan dapat di pegang oleh elite terpilih atau berapa periode kekuasaan boleh dimandatkan pada elite yang berkompetisi. *Keempat,* tersedianya mekanisme pengelolaan dan penyelesaian konflik yang efektif. Kompetisi tanpa aturan akan menimbulkan konflik yang dibarengi dengan kekerasan. Karena itu, demokrasi harus mampu menyediakan mekanisme teknis dan praktis sebagai upaya pengelolaan dan penyelesaian konflik secara akomodatif dan konsensual. *Kelima,* demokrasi membantu menjaga kepentingan dan hak milik warganya. Kebebasan bertanggungjawab merupakan kata kunci dalam membangun demokratisasi. Lantas timbul pertanyaan, bagaimana eksistensi Demokrasi dalam implementasi negara hukum Indonesia?

E. Prinsip-Prinsip Negara Hukum dan Demokrasi di Indonesia Pasca Reformasi

Undang-Undang Dasar 1945, sebagai konstitusi tertulis di Indonesia dan juga merupakan refleksi dari cita-cita hukum bangsa Indonesia, secara eksplisit telah menggariskan

beberapa prinsip dasar. Salah satu prinsip dasar yang mendapatkan penegasan dalam UUD 1945 Amandemen adalah prinsip negara hukum, sebagaimana tertuang dalam Pasal 1 Ayat (3) yang menyatakan bahwa "Negara Indonesia adalah negara hukum".

Sejarah perjuangan Negara Indonesia mengalami proses yang sangat panjang. Perjuangan tersebut dimulai dari pembentukan Falsafah Negara. Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) pada Sidang I (29 Mei-1 Juni Tahun 1945) dan Sidang II (10 Juni-17 Juli Tahun 1945) telah dirumuskan Falsafah (dasar) bagi berdirinya Negara Indonesia dan pada akhirnya ditetapkan Pancasila sebagai Falsafah (dasar) Negara Indonesia. Kemudian pada tanggal 17 Agustus Tahun 1945 bangsa Indonesia memproklamasikan kemerdekaannya. Proklamasi Kemerdekaan Indonesia menjadi babak baru bagi lahirnya Negara Indonesia. Sidang Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) pada tanggal 18 Agustus 1945 telah ditetapkan Undang-Undang Dasar 1945. Dari kedua peristiwa sejarah tersebut menunjukkan bahwa berdirinya Indonesia sebagai suatu bangsa dan negara yang berdaulat tidak terlepas dari lahirnya Pancasila dan UUD 1945.

Pancasila yang berarti Lima (5) Sila, yaitu :

1. Ketuhanan Yang Maha Esa.
2. Kemanusiaan yang Adil dan Beradab.
3. Persatuan Indonesia.
4. Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan dan perwakilan.
5. Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Menurut penulis, bahwa sila-sila yang berada dalam Pancasila mengandung nilai-nilai yang sangat fundamental di mana nilai-nilai tersebut sangat mencerminkan ciri-ciri khas/karakter bagi rakyat Indonesia. Nilai-nilai tersebut meliputi: Nilai Ketuhanan, Kemanusiaan, Persatuan, Permusyawaratan, dan Keadilan.

Dalam negara modern penyelenggaraan kekuasaan negara dilakukan berdasarkan hukum dasar (*droit constitutionil*). Undang-Undang Dasar atau *verfassung* oleh Carl Schmit dianggap sebagai keputusan politik yang tertinggi.[40] Sehingga konstitusi mempunyai kedudukan atau derajat supremasi dalam suatu negara. Yang dimaksud dengan supremasi konstitusi, yaitu dimana konstitusi mempunyai kedudukan tertinggi dalam tertib hukum suatu negara.[41]

Menurut A. Hamid S. Attamimi dalam Disertasinya bahwa pentingnya suatu konstitusi atau Undang-Undang Dasar adalah sebagai pemberi pegangan dan pemberi batas, sekaligus tentang bagaimana kekuasaan negara harus dijalankan.[42]

Apabila mencermati pendapat Carl Schmit tersebut dan A. Hamid S. Attamimi, maka penulis menganilisi bahwa dalam konteks UUD Tahun 1945, maka UUD Tahun 1945 merupakan hukum dasar (*droit constitutionil*) yang memiliki kedudukan tertinggi (*supreme*) dalam penyelenggaraan

---

[40]Ismail Saleh, *Demokrasi, Konstitusi dan Hukum*, (Jakarta: Depkeh RI,1988), hlm.18.

[41]Parlin M. Mangunsong, *Konvensi Ketatanegaraan Sebagai Salah Satu Sarana Perubahan UUD*, (Bandung: Alumni, 1992), hlm. 22.

[42]A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, (Jakarta: Universitas Indonesia, 1990), hlm. 215.

kekuasaan di Negara Indonesia di mana UUD Tahun 1945 berfungsi membatasi kekuasaan dalam penyelenggaraan negara di Indonesia itu sendiri.

Adanya hubungan yang sangat erat antara Pancasila dengan UUD Tahun 1945 karena pembentukan UUD Tahun 1945 dijiwai oleh lahirnya Pancasila sebagai falsafah (ideologi) Negara Indonesia. Nilai-nilai Pancasila yang sangat fundamental tercantum dalam Pembukaan UUD Tahun 1945 Alinea Keempat, yaitu Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Lalu pertanyaannya apakah setelah ditetapkannya UUD Tahun 1945, Negara Indonesia mengakomodasi prinsip-prinsip negara hukum dan demokrasi? Di dalam Penjelasan UUD Tahun 1945 Sebelum Amandemen menyebutkan bahwa Negara Indonesia berdasar atas hukum (*rechtsstaat*), tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*machtsstaat*). Hal ini menunjukkan bahwa Negara Indonesia mendeklarasikan sebagai Negara Hukum bahwasanya dalam penyelenggaraan

pemerintahan negara yang berdasarkan atas hukum yang demokratis.

Dan salah satu perwujudan demokratisasi di Indonesia adalah keberadaan konsep desentralisasi pemerintahan sejak era reformasi sebagai anti tesis dari konsep sentralisasi yang diterapkan Orde Baru. Implikasinya, terjadi pergeseran lokus kekuasaan dari pusat ke daerah. Dengan semangat desentralisasi, daerah semakin memiliki kewenangan berotonomi yang semakin luas.[43]

Artinya, implementasi konstitusi Indonesia dewasa ini, jika dikaitkan dengan konteks Negara hukum secara teoritis dan gagasan kenegaraan, Indonesia tampaknya telah memenuhi persyaratan sebagai Negara hukum modern, yaitu negara hukum yang demokratis.

F. Penutup

Negara hukum yang berdasarkan konstitusi dalam sebuah negara memiliki karakteristik yang masing-masing disesuaikan dengan falsafah bangsa dan cita hukumnya. Sehingga, pembagian/pemisahan kekuasaan yang ideal, prinsip *checks and balances* dalam negara hukum Indonesia melalui konstitusi menjadi mekanisme perimbangan untuk saling kontrol antar-cabang kekuasaan negara. Maka menjadi mafhum ketika konstitusi kemudian dimaknai sebagai produk kesepakatan politik yang dibuat sesuai dengan kebutuhan dan kehendak tertentu. Oleh karena itu, dinegara hukum yang demokratis, rakyatlah yang dianggap menentukan berlakunya suatu konstitusi.

---

[43]Sudi Fahmi, *Hukum Otonomi...Op. Cit,* hlm. 21.

Artinya membangun negara hukum demokratis *(democrastiche rechtstaat)* bagi Indonesia memang sudah merupakan mandat konstitusi. Sebagaimana ditegaskan begawan hukum Indonesia, Satjipto Rahardjo (2009), bahwa membangun negara hukum itu bukanlah sekedar menancapkan papan nama. Ia adalah proyek raksasa yang menguras tenaga. Hanya melalui mobilisasi hukum yang sungguh-sungguh *(progresif)* apa yang semula berupa harapan bisa diwujudkan.

Dibutuhkan proses yang panjang dan ikhtiar sungguh-sungguh dari semua elemen bangsa, untuk mewujudkan negara maju dan bermartabat di hadapan bangsa lain. Namun, terwujud-tidaknya kebangsaan Indonesia yang kokoh dan beradab serta fondasi hukum yang kuat tentu harus kita mulai sedini mungkin dan dari lingkup yang terkecil, yakni diri kita sendiri sebagai rakyat. Karna dipundak seluruh elemen bangsa inilah masa depan Indonesia bertumpu. Disamping budaya unggul *(culture of excellences)* untuk tidak menyerah dari berbagai persoalan serta percaya diri dihadapan bangsa lain, sebagai basis menuju Indonesia yang lebih baik.

BAB II
PROBLEMATIKA SISTEM JAMINAN KESEHATAN NASIONAL PASCA REFORMASI DI INDONESIA

A. Pendahuluan

Dalam perkembangan negara modern dewasa ini, manifestasi kepedulian pemerintah terhadap rakyatnya harus mewujud dalam dua konteks aspek, yakni konteks keadilan dan legalitas. Konteks yang pertama berbicara menyangkut tentang kebutuhan masyarakat akan rasa keadilan ditengah dinamika dan konflik sosial. Dan pada konteks yang kedua, menyangkut apa yang disebut dengan hukum positif, yaitu sebuah aturan yang ditetapkan oleh otoritas negara yang sah dan dalam pemberlakuannya dipaksakan atas nama hukum.[1]

Konsepsi negara hukum yang demikian itu merupakan hakikat untuk mewujudkan tujuan negara, yakni kebahagiaan yang sempurna bagi manusia sebagai individu dan makhluk sosial.[2] Sebagaimana dikatakan SF Marbun, bahwa negara berdasarkan atas hukum harus didasarkan atas hukum yang baik dan adil. Hukum yang baik adalah hukum yang demokratis, yang didasarkan atas kehendak rakyat sesuai dengan kesadaran hukum rakyat, sedangkan hukum yang

---

[1]Edi Wibowo dkk, *Hukum dan Kebijakan Publik*, (Yogyakarta: Penerbit YPAPI, 2004), hlm. 30-31

[2]Juniarso Ridwan, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*, (Bandung: Nuansa Cendekia, 2009), hlm. 47

adil adalah hukum yang sesuai dan memenuhi maksud dan tujuan setiap hukum, termasuk dalam bidang kesehatan.[3]

Tujuan yang baik dari negara itu semuanya dipusatkan pada penciptaan kesejahteraan rakyat, dan kesejahteraan itulah yang menjadi hukum tertinggi bagi negara dan kekuasaan negara *(solus populi suprema lex)*. Dengan demikian, tujuan negara hukum ialah pemeliharaan ketertiban, keamanan, serta penyelenggaraan kesejahteraan umum dalam arti seluas-luasnya, termasuk dalam aspek politik, ekonomi, sosial dan budaya.[4] Aspek tujuan negara yang demikian ini oleh Charles E. Marriam disebut sebagai *welfare staat* (negara kesejahteraan).[5]

Konsepsi tersebut secara umum juga ditegaskan dalam Pembukaan UUD 1945 alinea keempat, bahwa pembentukan Pemerintah Negara Indonesia ditujukan: "... untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia."[6] Untuk mewujudkan pemerintahan Indonesia sebagai negara hukum yang ideal, tentu harus diimplementasikan dalam wujud pelayanan kepada masyarakat, termasuk dalam bidang kesehatan, pendidikan dan sosial.

---

[3]SF Marbun, *Peradilan Administrasi dan Upaya Administratif di Indonesia*, (Yogyakarta: Liberty, 1997), hlm. 8.

[4]Juniarso Ridwan, *Hukum..*, *Op. Cit.*, 48

[5]Roscoe Pound, *Tugas Hukum*, terj. M Radjab, (Jakarta: Bharata, 1965), hlm. 9. Konsepsi negara kesejahteraan, dalam berbagai literatur menurut SF. Marbun disebut dengan berbagai istilah, *walfere state* (negara kesejahteraan), *social service state* (negara pemberi pelayanan kepada masyarakat), *service public, bestuurszorg* (penyelenggara kesejahteraan umum), *wevaarstaat, social rechstaat*, dan berbagai istilah lain. Lihat SF. Marbun, *Op. Cit.*, hlm. 167-168.

[6]Pembukaan UUD 1945 Alinea keempat.

Jaminan kesehatan sebagai bagian dari sistem jaminan sosial di Indonesia memang merupakan wujud program bantuan sosial untuk pelayanan kesehatan bagi masyarakat miskin dan tidak mampu. Program ini diselenggarakan secara nasional agar terjadi subsidi silang dalam rangka mewujudkan pelayanan kesehatan yang menyeluruh bagi masyarakat miskin. Pada hakekatnya pelayanan kesehatan terhadap masyarakat miskin menjadi tanggung jawab dan dilaksanakan bersama oleh Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Pemerintah Propinsi/Kabupaten/Kota berkewajiban memberikan kontribusi sehingga menghasilkan pelayanan yang optimal.

Program jaminan kesehatan diselenggarakan secara nasional berdasarkan prinsip asuransi sosial dan ekuitas. Tujuannya adalah memberikan manfaat pemeliharaan kesehatan dan perlindungan dalam memenuhi kebutuhan dasar kesehatan. Prinsip asuransi sosial meliputi kepesertaan yang bersifat wajib dan non-diskriminatif, bagi kelompok formal, iuran berdasar presentase pendapatan menjadi beban bersama antara pemberi dan penerima kerja, sampai batas tertentu. Sehingga ada kegotong-royongan antara yang kaya-miskin, risiko sakit tinggi-rendah, tua-muda, dengan manfaat pelayanan medis yang sama (prinsip ekuitas), bersifat komprehensif, meliputi pelayanan kesehatan promotif, preventif, kuratif, dan rehabilitatif, termasuk obat dan bahan medis habis pakai.[7]

Penyelenggaraan jaminan kesehatan nasional ini tentu selaras dengan yang diamanatkan dalam Pasal 28H ayat (3) mengenai hak terhadap jaminan sosial dan Pasal 34 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun

---

[7]Pasal 19, 22 dan 27 UU No. 40 Tahun 2004 Tentang SJSN. Lihat pula *Sulastomo, Sistem...*, hlm. 22

1945, dan Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik yang tertuang dalam TAP Nomor X/MPR/2001, yang menugaskan Presiden untuk membentuk Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN) dalam rangka memberikan perlindungan sosial yang menyeluruh dan terpadu.[8] Dalam konteks itulah kajian ini hadir, sebagai upaya mempertegas bahwa apakah program SJSN dan BPJS sudah merepresentasikan manisfestasi negara kesejahteraan secara tepat?

B. Konsepsi Sistem Jaminan Kesehatan dalam Negara Hukum

Meski di Indonesia, konsepsi jaminan kesehatan masyarakat masih menjadi satu kesatuan dengan sistem jaminan sosial lainnya dan belum berdiri sendiri. Namun, memajukan kesejahteraan umum dalam konteks Indonesia sebenarnya telah menjadi cita-cita yang dirumuskan oleh pendiri bangsa. Kesejahteraan yang diharapkan dan akan dibangun sudah tentu adalah masyarakat berkeadilan sosial, yang dibangun berdasarkan kegotong-royongan dan kebersamaan. Masyarakat sejahtera yang demikian, sudah tentu hanya dapat dibangun oleh manusia yang memiliki jati diri bangsa, sesuai dengan yang terkandung dalam Pancasila.[9]

Pola pikir demikian menjadi penting, karena pada dasarnya setiap manusia membutuhkan pemenuhan kebutuhan sosial, bahkan secara ekstrem dapat dikatakan bahwa pelayanan tidak dapat dipisahkan dengan kehidupan manusia, khususnya dalam bidang kesehatan. Masyarakat setiap waktu akan selalu menuntut

---

[8]Antia Tijan, "Analisa Kebijakan Undang-undang Implementasi BPJS 1 Januari 2014," dalam http://hukum.kompasiana.com, akses 25 Nov 2014.

[9]Sulastomo, *Sistem Jaminan Sosial Nasional; Sebuah Introduksi* (Jakarta: Rajawali Press, 2008), hlm. iii

pemenuhan kebutuhan sosial, yang berkualitas dari birokrat, meskipun tuntutan itu seringkali tidak sesuai dengan apa yang diharapkan, karena secara empiris pemenuhan kebutuhan sosial, yang terjadi selama ini menampilkan ciri-ciri yang berbelit-belit, lamban, mahal, dan melelahkan. Kecenderungan semacam itu terjadi karena masyarakat masih diposisikan sebagai pihak yang "melayani" bukan yang "dilayani." Oleh karena itu, dibutuhkan perwujudan paradigma yang benar di Indonesia, agar cita negara hukum dimaknai dalam tataran yang benar.[10]

Osborne dan Plasterik mencirikan pemerintahan sebagaimana diharapkan diatas adalah pemerintahan milik masyarakat, yakni pemerintahan yang mengalihkan wewenang kontrol yang dimilikinya kepada masyarakat. Masyarakat diberdayakan sehingga mampu mengontrol pemenuhan kebutuhan sosial, yang diberikan oleh pemerintah. Dengan adanya kontrol dari masyarakat, maka pelayanan publik akan menjadi lebih baik karena mereka memiliki komitmen yang lebih baik, lebih peduli dan lebih kreatif dalam memecahkan masalah. Tentu pelayanan yang diberikan harus ditafsiri sebagai kewajiban pemerintah, bukan hak, dengan demikian pemenuhan yang diberikan akan menjadi responsif terhadap kebutuhan masyarakat.[11]

Sedangkan menurut Kotler, pemenuhan kebutuhan adalah setiap kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan, dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak pada suatu produk secara fisik. Rumusan ini muaranya tidak lain sebagai wujud penyelenggaraan negara terhadap masyarakatnya guna memenuhi kebutuhan dari masyarakat itu sendiri dan memiliki tujuan untuk meningkatkan kesejahteraan

---

[10]Juniarso Ridwan & A. Sodik Sudrajat, *Hukum..., Op. Cit.*, hlm. 17

[11]*Ibid.*, hlm. 18

masyarakat. Dalam kaitan itulah, pemenuhan jaminan kesehatan masyarakat hadir di Indonesia.

Adapun secara teoritis, tujuan dari pemenuhan kebutuhan sosial, termasuk jaminan kesehatan, pada dasarnya adalah untuk memberikan kepuasan kepada masyarakat. Untuk mewujudkan tujuan pelayanan tersebut, maka sebuah penyelenggaraan negara hukum harus tercermin dalam berbagai aspek pemenuhan kebutuhan publik, yaitu:[12]

a. Transparansi, yakni pemenuhan yang bersifat terbuka, mudah, dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan, disediakan secara memadai serta mudah dimengerti;
b. Akuntabilitas, yakni pemenuhan yang dapat dipertanggung jawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
c. Kondisional, yakni pemenuhan yang sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berpegang pada prinsip efisiensi dan efektifitas;
d. Partisipatif, yaitu pemenuhan yang dapat mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan dan harapan masyarakat;
e. Kesamaan hak, yaitu pemenuhan yang tidak melakukan diskrimnasi dilihat dari aspek apapun, khususnya suku, ras, agama, golongan, status sosial, dan lain-lain;
f. Keseimbangan hak dan kewajiban, yaitu pemenuhan yang mempertimbangkan aspek keadilan antara pemberi dan penerima pelayanan.

---

[12]*Ibid.*, hlm. 20

Perwujudan tujuan jaminan masyarakat tersebut juga tercermin dalam konstitusi Indonesia, UUD 1945, baik pada Pembukaan maupun pada beberapa Pasalnya, telah memberikan landasan hukum normatif yang kuat, meskipun tidak secara eksplisit menyebutkan perlindungan dan jaminan sosial (kesehatan). Misalnya saja dalam Pasal 27 Ayat 2, UUD 1945 Pasca Amandemen disebutkan bahwa, "Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan."[13]

Amanat tersebut kemudian, dipertegas melalui Pasal yang lebih khusus, yakni pada Pasal 34 Ayat 2 Perubahan UUD 1945 Tahun 2002 yang menyatakan bahwa, "Negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat ......"[14]

Istilah jaminan sosial memang sudah sangat populer. Namun penyelenggaraan program jaminan sosial itu sendiri subtansinya sering dipahami berbeda. Dalam sistem jaminan sosial, manfaat yang diberikan harus memenuhi kriteria tertentu bahwa dengan manfaat itu, orang akan memiliki rasa aman *(scurity)*, sejak lahir hingga meninggal dunia. Jika tidak terpenuhi kriteria itu, program jaminan sosial yang dimaksudkan itu, adalah bantuan sosial *(social assistance)* atau pelayanan sosial *(social cevices)* atau perlindungan sosial lain yang sifatnya temporer, sesuai dengan kejadian sosial yang terdapat di masyarakat, termasuk keterbatasan dalam mengakses pelayanan kesehatan, kelaparan dan bencana alam, dan lain sebagainya. Dengan persepsi seperti itu, maka tidak heran jika di Indonesia sistem jaminan sosial baru dimulai pada tahun 1968 dan 1976 melalui ASKES dan JAMSOSTEK. Bandingkan dengan Malaysia yang telah

[13]Pasal 27 ayat (2) UUD 1945 Pasca Perubahan.

[14]Pasal 34 ayat (2) UUD 1945 Pasca Perubahan.

memulai sejak tahun 1959 melalui program EPF *(Employee Provident Fund)*.[15]

Ini artinya, sistem jaminan sosial merupakan suatu kumpulan program yang saling terkait satu dengan lainnya, untuk memberikan perlindungan sosial atau rasa aman. Rasa aman itu bisa terwujud jika manusia dapat terjamin dari berbagai ancaman, baik yang datang secara tiba-tiba (misalnya sakit atau kecelakaan) atau yang secara alamiah (misalnya pensiun), yang bisa berdampak pada kemampuan ekonomi dan sosialnya.

Beberapa pasal lainya di dalam UUD 1945 juga lebih mempertegas pentingnya hidup layak bagi warganegara, sebagai implikasi dari keharusan terhadap jaminan sosial warga negara, misalnya Pasal 27 ayat 2 yang menyebutkan bahwa, "Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan. " atau pasal Pasal 31 ayat 1, bahwa "Tiap-tiap warga negara berhak mendapat pendidikan. " serta Pasal 34 ayat 1, yang menyatakan bahwa, "Fakir miskin dan anak-anak yang terlantar dipelihara oleh negara".

Selain UUD 1945, dalam Ketetapan MPR RI No. X/ MPR/2001 tentang Laporan Pelaksanaan Putusan MPR RI oleh Lembaga Tinggi Negara pada Sidang Tahunan MPR RI Tahun 2001 yang terkait dengan perlindungan dan jaminan sosial juga telah menugaskan kepada Presiden RI untuk membentuk suatu sistem jaminan sosial nasional dalam rangka memberi perlindungan sosial yang lebih menyeluruh dan terpadu kepada rakyat Indonesia.

Beberapa tahun lalu, suatu Tim Sistem Jaminan Sosial Nasional (Tim SJSN) juga telah dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden RI No. 20 tahun 2002 tanggal 10 April 2002 tentang Pembentukan Tim Sistem Jaminan Sosial Nasional. Tim tersebut

---

[15]Sulastomo, *Ibid.*, hlm. vii

juga telah berhasil menyusun suatu Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional.[16] Tim SJSN beranggotakan wakil dari berbagai instansi pemerintah, LSM dan pakar dibidangnya. Dan berdasarkan tugasnya, penanggung jawab Tim SJSN dibagi dalam 4 kelompok, yaitu: Substansi, Kelembagaan, Mekanisme/*Budget*, dan Pembentukan Program Jaminan Sosial. Sistem Jaminan Sosial Nasional yang akan dibangun bertumpu pada konsep asuransi sosial, dan berdasarkan pada azas gotong royong melalui pengumpulan iuran dan dikelola melalui mekanisme asuransi sosial. Pelaksanaannya diatur oleh suatu Undang-Undang dan diterapkan secara bertahap sesuai dengan perkembangan dan kemampuan ekonomi Nasional serta kemudahan rekruitmen dan pengumpulan iuran secara rutin. Undang undang Jaminan Sosial yang dilahirkan dari tim ini, pada hakikatnya menjadi payung bagi suatu Sistem Jaminan Sosial Nasional (*Social Security*) yang cocok untuk Indonesia masa datang yang didalamnya mencakup *social insurance* dan *social assistance*.[17]

Disamping dasar berpijak di dalam negeri diatas, di tingkat internasional, secara universal, perlindungan dan jaminan sosial juga telah dijamin oleh Deklarasi PBB Tahun 1947 tentang Hak Asasi Manusia. Pemerintah Indonesia seperti banyak negara lain juga telah ikut menandatangani Deklarasi itu. Secara tegas, Deklarasi itu menyatakan bahwa, "... setiap orang, sebagai anggota masyarakat, mempunyai hak atas jaminan sosial ... dalam hal menganggur, sakit, cacat, tidak mampu bekerja, menjanda, hari tua ..."[18]

[16]Yohandarwati, dkk. *Sistem Perlindungan dan Jaminan Sosial (Suatu Kajian Awal)*, (Jakarta: Bappenas, 2002), hlm. 5

[17]*Ibid.*, hlm. 6

[18]*Ibid.*,

Dasar pertimbangan lain adalah Konvensi ILO No. 102 Tahun 1952 yang juga menganjurkan agar semua negara di dunia memberikan perlindungan dasar kepada setiap warga negaranya dalam rangka memenuhi Deklarasi PBB tentang Hak Jaminan Sosial.[19]

Pengalaman berbagai negara menunjukkan, bahwa perlindungan dan jaminan sosial yang diselenggarakan oleh pemerintah bersama masyarakat di tingkat nasional, selain dapat memberikan perlindungan dan jaminan sosial bagi seluruh masyarakat, juga sekaligus membantu untuk menggerakkan roda pembangunan. Berdasarkan kenyataan yang terjadi beberapa tahun terakhir ini juga membuktikan, bahwa perlindungan dan jaminan sosial semakin diperlukan jika kondisi perekonomian global maupun nasional sedang mengalami berbagai krisis (*multi dimentional crisis*), sehingga mengancam kesejahteraan rakyat. Untuk itu, salah satu upaya penyelamat dari berbagai resiko tersebut adalah perlunya dikembangkan suatu sistem perlindungan dan jaminan sosial yang menyeluruh dan terpadu, sehingga dapat memberikan manfaat yang optimal bagi seluruh warga negaranya.

Definisi perlindungan dan jaminan sosial yang terdapat pada rencana pembangunan nasional tersebut diartikan, sebagai "..suatu langkah kebijakan yang dilakukan untuk memberikan perlindungan dan rasa aman bagi masyarakat miskin, terutama kelompok masyarakat yang paling miskin *(the poorest)* dan kelompok masyarakat miskin *(the poor)*."[20]

Sedangkan menurut ADB, definisi perlindungan dan jaminan sosial adalah sebagai berikut, "*the set of policies and programs designed to promote efficient and effective labor markets,*

---

[19]*Ibid.*,

[20]*Ibid.*, hlm. 7

protect individuals from the risks inherent in earning a living either from small-scale agriculture or the labor market, and provides a floor of support to individuals when market-based approaches for supporting themselves fail".[21]

Risks yang dimaksudkan di sini adalah yang terutama banyak menimpa/dialami *the poor*, dan dapat dikelompokkan menjadi empat, yaitu: a) *Lifecycle* – misalnya cacat, kematian, dan lanjut usia; b) *Economic* – misalnya kegagalan panen, penyakit hama, pengangguran, peningkatan harga kebutuhan dasar, dan krisis ekonomi; c) *Environmental* – misalnya kekeringan, banjir, dan gempa bumi; dan d) *Social/ governance* – misalnya kriminalitas, kekerasan domestik, dan ketidakstabilan politik. [22]

Selanjutnya, definisi tentang *Social Insurance Programs* menurut Folland, Goodman, dan Stano (1997: *Social Insurance Programs*) dapat dibedakan ke dalam lima kategori yaitu:

a) *Poverty – programs that are directed toward persons experiencing poverty involve either the provision of cash, or more often the subsidized provisions of goods "in kind," such as rent vouchers or food stamps.*
b) *Old Age - programs that are directed toward the elderly include income maintenance, such as Social Security, as well as services and considerations (such as old-age housing, Meals-on-Wheels) that may address the generally decreased mobility of the elderly.*
c) *Disability – programs that generally provide cash benefits.*
d) *Health – programs that cover illness or well-care financing and/or provide facilities for various segments of population.*

[21]*Ibid.*,

[22]*Ibid.*,

The individual's health care is financed either entirely or in part by the government.

e) *Unemployment – programs that generally provide short-term cash benefits.*[23]

Dari definisi tersebut, memberikan penegasan bahwa perlindungan dan jaminan sosial, termasuk kesehatan, sangat terkait erat dengan masalah kemiskinan, yang selanjutnya berdampak pula pada penurunan kualitas hidup manusia secara keseluruhan. Untuk itu, guna mendukung upaya pemerintah dalam memberikan/menciptakan perlindungan dan jaminan sosial, utamanya dalam bidang kesehatan yang lebih utuh kepada setiap warga negaranya, maka pemerintah perlu menata ulang berbagai bentuk perlindungan dan jaminan sosial yang sudah ada, dan membuatnya menjadi suatu Sistem Perlindungan dan Jaminan Sosial yang lebih komprehensif dan memberikan efisiensi dan efektivitas yang lebih optimal.

Secara konseptual, penyelenggaraan sistem jaminan sosial pertama kali dirintis oleh Otto Von Bismarck (1883), sebagai upaya mewujudkan kesejahteraan rakyat. Bismarck memulai program jaminan sosial dengan memberikan jaminan kesehatan pada kelompok tenaga kerja tertentu sesuai dengan kebutuhan industrialisasi waktu itu. Pekerja dan pemberi kerja bergotong-royong membiayai program jaminan sosial melalui mekanisme asuransi sosial. Apa yang diperkenalkan Otto Von Bismarck itu, dewasa ini telah berkembang diseluruh dunia. Sudah barang tentu dengan modifikasi, sesuai dengan keadaan dan kebutuhan di masing-masing negara. Misalnya Amerika Serikat, yang

---

[23]*Ibid.*,

memperkenalkan program jaminan sosial melalui *social security Act 1935*, sebagai bagian dari program *the new deal*-nya presiden Roosevelt mengatasi resesi di waktu itu.[24]

Sejalan dengan itu, program jaminan kesehatan memang haruslah diselenggarakan secara nasional. Di Indonesia, wujud spirit itu dapat dilihat sejak tahun 1998. Di tahun itu pemerintah telah mulai membiayai pemeliharaan kesehatan dengan memprioritaskan bagi keluarga miskin (Gakin), yaitu melalui program jaminan pemeliharaan kesehatan keluarga miskin (JPK-Gakin). Cakupan JPK-Gakin meliputi pelayanan kesehatan dasar, yang kemudian diperluas untuk pelayanan pencegahan dan pemberantasan penyakit menular (khususnya malaria, diare, dan TB paru). Kemudian, pada akhir tahun 2001, Pemerintah menyalurkan dana subsidi bahan bakar minyak untuk pelayanan rumah sakit (RS) bagi keluarga miskin. Program ini diselenggarakan untuk mengatasi dampak krisis yaitu dengan cara memberikan pelayanan kesehatan gratis bagi keluarga miskin melalui subsidi biaya operasional puskesmas, bidan di desa (BDD), gizi, posyandu, pemberantasan penyakit menular (P2M), dan rujukan rumah sakit.[25]

Seiring perjalanan waktu, dan dalam rangka memelihara derajat kesehatan masyarakat dalam keterbatasan pembiayaan kesehatan sebagaimana diulas di atas, maka dirancang beberapa konsep dan sistem perlindungan dan jaminan sosial di bidang kesehatan, yaitu:[26]

a. Pembiayaan berbasis solidaritas sosial, dalam bentuk Jamkesnas. Jamkesnas adalah bentuk jaminan kesehatan

---

[24]Sulastomo, *Sistem..., Op. Cit.,* hlm. 13-14.

[25]Yohandarwati, dkk. *Sistem..., Op. Cit.,* hlm. 16-17

[26]Bahan Sidang Kabinet 6 Januari 2003 oleh Menteri Kesehatan

prabayar yang bersifat wajib untuk seluruh masyarakat guna memenuhi kebutuhan kesehatan utama setiap warga negara. Pembiayaan Jamkesnas berasal dari iuran yang diperhitungkan sebagai persentase tertentu dari penghasilan setiap keluarga. Dalam hal ini, pekerja di sektor formal dan keluarganya akan lebih cepat dicakup karena kemudahan menghimpun iuran.

b. Pembiayaan berbasis sukarela, dalam bentuk: asuransi kesehatan (askes) komersial – berdasarkan UU No. 2 Tahun 1992 tentang Usaha Perasuransian; dan Jaminan Pemeliharaan Kesehatan Masyarakat (JPKM) sukarela – berdasarkan UU No. 23 Tahun 2009 tentang Kesehatan dan Konstitusi WHO. Saat ini sedang diproses penerbitan PP untuk JPKM sukarela tersebut.
c. Pembiayaan kesehatan bagi sektor informal, dalam bentuk: jaminan kesehatan mikro – dari oleh dan untuk masyarakat, misalnya dalam bentuk Dana Sehat; dan dana sosial masyarakat yang dihimpun untuk pelayanan sosial dasar, termasuk kesehatan, misalnya dihimpun dari dana sosial keagamaan dari semua agama (kolekte, dana paramitha, infaq, dll).
d. Pembiayaan kesehatan bagi keluarga miskin dengan prinsip asuransi, dalam bentuk pembiayaan premi oleh pemerintah untuk JPK-Gakin. (Misalnya dengan memadukan dana Jaring Pengaman Sosial- Bidang Kesehatan (JPS-BK) dengan dana subsidi bahan bakar minyak agar pemanfaatannya maksimal di berbagai tingkat pelayanan mulai dari pelayanan dasar hingga ke rujukan RS).

Selain keempat bentuk di atas, terdapat suatu jaminan sosial di bidang kesehatan yaitu Asuransi Kesehatan yang

diselenggarakan oleh PT Askes. Askes memberikan pelayanan kesehatan sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Ruang lingkup pelayanan yang diberikan oleh Askes antara lain: konsultasi medis dan penyuluhan kesehatan, pemeriksaan dan pengobatan oleh dokter umum dan atau paramedis, serta pemeriksaan dan pengobatan gigi.

Peserta pembiayaan dengan asuransi pada sistem jaminan kesehatan ini dapat dibedakan menjadi dua, yaitu peserta wajib, terdiri dari: pegawai negeri sipil (PNS) termasuk calon PNS, pejabat negara, dan penerima pensiun (PNS, TNI/POLRI, PNS di lingkungan TNI/POLRI, dan pejabat negara), Veteran dan Perintis Kemerdekaan, beserta keluarganya. Sedangkan jenis peserta lainnya adalah peserta sukarela, terdiri dari: pegawai swasta, BUMN/BUMD, perusahaan daerah, badan usaha lainnya, serta Dokter Pegawai Tidak Tetap (PTT) dan Bidan Pegawai Tidak Tetap (PTT).[27]

Dalam praktiknya, kebijakan ini tampaknya berjalan dilematis. Di satu sisi, masalah kesehatan masyarakat semakin kompleks, di sisi lain, upaya kesehatan yang diwujudkan pemerintah belum sepenuhnya memenuhi kebutuhan masyarakat. Sedangkan jaminan pemeliharaan kesehatan masyarakat diperkirakan bisa mengurangi beban masyarakat untuk mendapatkan pelayanan kesehatan yang bermutu.

Padahal, hasil dari Sidang Tahunan MPR-RI tahun 2002, tentang kesehatan, meyebutkan telah mempertegas rumusan tersebut, yaitu:[28]

1. Mengupayakan peningkatan anggaran kesehatan secara bertahap sampai mencapai jumlah minimum sebesar

---

[27]Yohandarwati, dkk. *Sistem...*, *Ibid.*, hlm. 18

[28]*Ibid.*, hlm. 17

15% sesuai dengan kondisi keuangan negara dari APBN/APBD, sebagaimana ditetapkan WHO.

2. Melanjutkan program darurat pelayanan kesehatan dasar bagi keluarga miskin, rawan gizi, khususnya untuk bayi, balita, ibu hamil dan ibu nifas.
3. Mewujudkan sistem jaminan pemeliharaan kesehatan masyarakat.
4. Membangun pusat-pusat pemulihan trauma pasca konflik, terutama di daerah pengungsian.

Artinya, dengan idelisme tersebut, kesehatan yang baik dan prima memungkinkan seseorang hidup lebih produktif baik secara sosial maupun ekonomi. Oleh karena itu, kesehatan menjadi salah satu hak dan kebutuhan dasar yang harus dipenuhi, agar setiap individu dapat berkarya dan menikmati kehidupan yang bermartabat.

C. Prinsip, Asas dan Landasan Hukum Jaminan Kesehatan Masyarakat

Berdasarkan pengalaman berbagai negara maju, sejatinya terdapat beberapa prinsip yang dapat dijadikan cerminan dalam proses implementasi sistem jaminan sosial, diantaranya;[29] *Pertama,* program jaminan sosial itu tumbuh dan berkembang sejalan dengan pertumbuhan ekonomi sebuah negara. Hal ini terkait dengan peningkatan kebutuhan masyarakat, sejalan dengan meningkatnya tuntutan di bidang kesejahteraan. Kebutuhan dilingkungan kelompok tenaga kerja/formal, selalu tumbuh lebih awal. Oleh karena itu, program jaminan sosial berkembang terlebih dahulu pada kelompok formal, baru kemudian nonformal.

---

[29]Sulastomo, *Sistem...*, *Op. Cit.*, hlm. 14-15

Kedua, ada peran peserta untuk membiayai program jaminan sosial, melalui mekanisme asuransi, baik sosial/komersial atau tabungan. Hal ini terlepas bahwa beban iuran bisa saja menjadi beban pemberi dan penerima kerja (bagi tenaga kerja formal), dari subsidi negara dalam bentuk bantuan sosial (bagi masyarakat miskin) dan dari peserta sendiri bagi kelompok mandiri dan mampu. *Ketiga,* kepesertaan yang bersifat wajib sehingga hukum *the law of large numbers* cepat terpenuhi. Hal ini sangat penting di dalam kelangsungan hidup program. Besarnya jumlah peserta akan berdampak pada kemampuan memberikan manfaat/*benefit package* dan kepastian perhitungan *actuarial.*

Keempat, peran negara yang besar, baik dalam regulasi, kebijakan maupun penyelenggaraan program jaminan sosial. Hal ini sebagai risiko kepesertaan yang bersifat wajib. Bahkan negara wajib menjamin kelangsungan hidup program jaminan sosial, termasuk memberi subsidi apabila diperlukan atau menjamin keamanan dan nilai tambah hasil investasi. *Kelima,* bersifat *not for profit*, seluruh nilai tambah hasil investasi harus dikembalikan untuk peningkatan jaminan program jaminan sosial.

Keenam, penyelenggaraan program jaminan sosial harus dapat diselenggarakan dengan penuh kehati-hatian, transparan, akuntabel, mengingat terkait kebutuhan yang jumlahnya besar dan sifat program jaminan sosial yang harus berkelanjutan *(sustainable).* Oleh karena itu, penyelenggaraanya harus dilandasi dengan undang-undang.

Jika berangkat dengan landasan argumentasi tersebut, penyelenggaraan jaminan sosial yang ada di Indonesia selama ini bisa dikatakan dilematis dan kurang berhasil. Problem tersebut akibat beberapa permasalahan pokok, yaitu; *Pertama,* belum

adanya kepastian perlindungan dan jaminan sosial untuk setiap penduduk (WNI) agar dapat memenuhi kebutuhan hidupnya sebagaimana yang diamanatkan dalam perubahan UUD 1945 tahun 2002, Pasal 34 ayat 2, yaitu "Negara mengembangkan Sistem Jaminan Sosial bagi seluruh rakyat". Perlindungan dan jaminan sosial yang ada saat ini belum mampu mencakup seluruh warga negara Indonesia. Misalnya, belum adanya perlindungan dan jaminan sosial bagi pekerja sektor informal. *Kedua,* adalah belum adanya kejelasan suatu peraturan perundang-undangan yang melandasi pelaksanaan badan sistem perlindungan dan jaminan sosial. Masing-masing jenis perlindungan dan jaminan sosial yang ada saat ini dilandasi oleh UU dan atau PP yang berbeda-beda. Hal ini selanjutnya akan menyebabkan penanganan skema perlindungan dan jaminan sosial yang ada masih terpisah-pisah dan bahkan tumpang tindih. Contohnya – asuransi kesehatan - di-*cover* oleh PT. Jamsostek, PT Askes, dan Jaminan Pemeliharaan Kesehatan Masyarakat (JPKM). Dan yang terakhir adalah, bahwa skema perlindungan dan jaminan sosial yang ada masih terbatas, sehingga *benefit* (kuantitas dan kualitas) yang diperoleh juga masih terbatas.

Terlebih, dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang ada di Indonesia saat ini dikenali banyak pengertian/ definisi tentang perlindungan dan jaminan sosial. Misalnya dalam UU No. 6 Tahun 1974 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kesejahteraan Sosial, dinyatakan bahwa; "Jaminan sosial sebagai perwujudan dari pada sekuritas sosial adalah seluruh sistem perlindungan dan pemeliharaan kesejahteraan sosial bagi WN yang diselenggarakan oleh Pemerintah dan/ atau masyarakat guna memelihara taraf kesejahteraan sosial."

Sementara itu, dalam UU No. 2 Tahun 1992 tentang Usaha Perasuransian, disebutkan bahwa; "Program Asuransi

Sosial adalah program asuransi yang diselenggarakan secara wajib berdasarkan suatu UU, dengan tujuan untuk memberikan perlindungan dasar bagi kesejahteraan masyarakat."

Berdasarkan wacana yang berkembang, telaah referensi, dan dengan didukung oleh konsep yang dikembangkan oleh Tim Sistem Jaminan Sosial Nasional, ternyata pengertian jaminan sosial dapat dibedakan menjadi dua kelompok besar, yaitu: asuransi sosial (*social insurance*) dan bantuan sosial (*social assistance*).[30]

Dalam asuransi sosial, seperti halnya konsep asuransi pada umumnya, namun dalam hal ini bersifat "sosial", maka besarnya premi merupakan *sharing* antara pemberi kerja (yaitu pemerintah atau pengusaha) dan pekerja (PNS atau pegawai) – yang mempunyai hubungan kerja. Sedangkan bantuan sosial, berupa "bantuan" dalam bentuk, misalnya, *block grant* atau *emergency fund* dengan tujuan sosial.

Dengan mengacu pada pengertian tersebut di atas, maka yang dapat digolongkan sebagai asuransi sosial yang ada di Indonesia adalah: asuransi kesehatan (Askes), asuransi bagi anggota TNI/Polri – dulu ABRI (Asabri), jaminan sosial tenaga kerja (Jamsostek), asuransi kecelakaan (Jasa Raharja), asuransi sosial (masih tahap uji coba oleh Depsos), dan tabungan asuransi pensiun (Taspen). Sementara itu, yang dapat digolongkan sebagai bantuan sosial adalah: jaminan kesejahteraan sosial, baik yang bersifat permanen, bagi lanjut usia terlantar dan cacat ganda terlantar (masyarakat rentan), maupun yang bersifat sementara (*emergency*) bagi korban bencana alam dan bencana sosial; bantuan dana pendidikan berupa beasiswa melalui skema Jaring Pengaman Sosial (JPS)

[30]Materi Diskusi "Pro-Kontra UU BPJS," FH UI 14 Desember 2011

bagi murid dari keluarga miskin; bantuan dana kesehatan berupa Kartu Sehat bagi penduduk miskin; bantuan modal usaha, misalnya dalam bentuk tabungan (misalnya Tabungan Keluarga Sejahtera – Takesra), maupun dalam bentuk kredit mikro (misalnya Kredit Usaha Keluarga Sejahtera – Kukesra) bagi keluarga Pra Sejahtera dan Sejahtera I (pengelompokan keluarga oleh BKKBN).

Selanjutnya, problematika yang juga timbul adalah landasan hukum perlindungan dan jaminan sosial yang ada saat ini masih bersifat parsial dan belum terpadu. Meskipun Pembukaan UUD 1945, dan beberapa pasal yang terdapat didalamnya, misalnya Pasal 27 (2), Pasal 31 (1), Pasal 34 (1), dan Pasal 34 (2) hasil amandemen UUD 1945 pada tanggal 10 Agustus 2002 merupakan landasan hukum bagi pelaksanaan Sistem Perlindungan dan Jaminan Sosial (SPJS), namun landasan hukum bagi pelaksanaan operasional untuk seluruh skema perlindungan dan jaminan sosial adalah masih berbeda-beda. Misalnya, jaminan sosial di bidang tenaga kerja dilandasi dengan UU No. 3 Tahun 1992 tentang Jaminan Sosial Tenaga Kerja yang mencakup Jaminan Hari Tua, Kematian, Kecelakaan Kerja, dan Pemeliharaan Kesehatan bagi pegawai swasta, melalui PT. Jamsostek. Sementara itu, jaminan kesehatan bagi PNS melalui PT Askes dilandasi dengan UU No. 2 Tahun 1992 dan PP No. 69 Tahun 1991. Selanjutnya, jaminan hari tua dan pensiun bagi PNS melalui PT Taspen dilandasi dengan UU No. 43 Tahun 1999; dan bagi TNI/Polri melalui PT Asabri dilandasi dengan UU No. 6 Tahun 1966.

Dengan adanya produk-produk hukum yang bervariasi, mengakibatkan banyaknya lembaga yang melaksanakan perlindungan dan jaminan sosial. Hal ini berlawanan dengan

hukum bilangan besar (*law of the large number*), yaitu dengan cakupan besar (peserta) maka sebaran resiko (*risk distribution*) akan lebih merata dan beban yang dipikul masing-masing peserta (premi) makin kecil.

Jaminan sosial hendaknya diperuntukkan bagi seluruh warga negara Indonesia sesuai dengan hak warga negara dan HAM. Meskipun demikian, terdapat pemikiran bahwa dengan keterbatasan keuangan negara, maka: (1) asuransi sosial diperuntukkan bagi seluruh warga negara Indonesia, sedangkan (2) bantuan sosial hanya bagi kelompok yang membutuhkan (misalnya penduduk miskin, rentan, dan korban bencana).

Cakupan manfaat yang diperoleh melalui asuransi sosial meliputi: jaminan kesehatan, jaminan hari tua (JHT), pensiun, jaminan kecelakaan kerja (JKK), jaminan pemutusan hubungan kerja (JPHK), dan santunan kematian. Cakupan manfaat ini hanya diperuntukkan bagi mereka yang bekerja di sektor formal (swasta – yang memiliki hubungan kerja), PNS, dan TNI serta Polri. Sedangkan, mereka yang bekerja di sektor informal belum dapat menikmati manfaat asuransi sosial ini. Padahal kita mengetahui, bahwa masih banyak tenaga kerja Indonesia yang bekerja di sektor informal.

Sementara itu, cakupan manfaat yang diperoleh melalui bantuan sosial meliputi: bantuan biaya kesehatan (misalnya melalui kartu sehat bagi masyarakat miskin), bantuan biaya pendidikan (misalnya melalui pemberian beasiswa bagi murid dari keluarga miskin), bantuan modal usaha (misalnya melalui dana bergulir Takesra/Kukesra bagi peserta KB dari keluarga Pra KS dan KS I), dan bantuan akibat bencana (misalnya melalui dana sosial bagi korban bencana alam).

Terlebih, saat ini jasa pelayanan kesehatan makin lama makin mahal. Tingginya biaya kesehatan yang harus dikeluarkan oleh perseorangan, menyebabkan tidak semua anggota masyarakat mampu untuk memperoleh pelayanan kesehatan yang layak. Selain itu, kemampuan pemerintah untuk mensubsidi pelayanan kesehatan sangat rendah. Tanpa sistem yang menjamin pembiayaan kesehatan, maka akan semakin banyak masyarakat yang tidak mampu yang tidak memperoleh pelayanan kesehatan sebagaimana yang mereka butuhkan.

Dengan kecenderungan meningkatnya biaya hidup, termasuk biaya pemeliharaan kesehatan, diperkirakan beban masyarakat terutama penduduk berpenghasilan rendah akan bertambah berat. Biaya kesehatan yang meningkat akan menyulitkan akses masyarakat terhadap pelayanan kesehatan yang dibutuhkannya, terutama bila pembiayaannya harus ditanggung sendiri (*out of pocket*) dalam sistem *fee for services*.

Sistem *fee for service* untuk sistem pelayanan kesehatan menyebabkan masyarakat sulit menjangkau pelayanan kesehatan yang layak. Namun, apabila hendak ikut asuransi, tidak banyak masyarakat yang mampu membayar biaya premi. Sebagai contoh, pada tahun 1995, biaya rawat inap pasien di rumah sakit selama lima hari menghabiskan 1,4 kali rata-rata pendapatan sebulan penduduk DKI Jakarta. Tahun 1998 biaya ini melonjak menjadi 2,7 kali. Apabila biaya tersebut tidak ditanggung oleh kantor atau asuransi, berarti biaya rumah tangga orang yang bersangkutan akan tersedot untuk membayar perawatan di rumah sakit. Pertanyaannya adalah bagaimana dan apa yang terjadi dengan penduduk miskin apabila mereka sakit, sementara biaya kesehatan makin meningkat dari waktu ke waktu.

Terkait hal ini, penting kiranya dilakukan pengembangan pemberdayaan masyarakat dan pranata-pranata lokal, misalnya melalui insentif pajak. Contohnya, pemberdayaan zakat, infaq, dan sodaqoh (Islam), perpuluhan (Kristen) dan dharma (Hindu), sehingga pembayar zakat, perpuluhan, dan dharma tidak perlu dikenakan pajak penghasilan. Di samping itu, bentuk-bentuk kearifan lokal yang sudah ada dan berkembang di masyarakat, perlu terus diperkuat. Misalnya: Banjar di Kabupaten Gianyar, Bali – yang terkait erat dengan desa adat – melalui iuran dana kesehatan untuk membantu masyarakat desa adat yang sakit; Tabungan Ibu Bersalin (Tabulin) di Kabupaten Banyumas, Jateng – melalui sistem tabungan untuk dana kesehatan terutama untuk biaya persalinan pada saat ibu melahirkan; Bapak Angkat di Kabupaten Gianyar, Bali – dalam bentuk *mutual benefit* antara pengusaha (dalam bentuk kemudahan perijinan dan fasilitas internet) dengan murid dari keluarga miskin (dalam bentuk pelatihan keterampilan/ kerajinan); dokter kontrak di Kabupaten Gianyar, Bali – dalam bentuk iuran wajib kesehatan yang dibayarkan oleh kelompok masyarakat muslim kepada dokter swasta dengan menggunakan sistem kontrak.

Berdasarkan UU No 40 Tahun 2004 tentang SJSN, Pasal 2 disebutkan bahwa sistem jaminan sosial nasional diselenggarakan berdasarkan asas kemanusiaan, asas kemanfaaatan, dan asas keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Selanjutnya pada Pasal 3 disebutkan bahwa, sistem jaminan sosial nasional bertujuan untuk memberikan jaminan terpenuhinya kebutuhan dasar hidup yang layak bagi setiap peserta dan atau anggota keluarganya. Serta pada Pasal 4 disebutkan, bahwa sistem jaminan sosial

diselenggarakan berdasarkan prinsip kegotong-royongan, nirlaba, keterbukaan, kehati-hatian, akuntabilitas, portabilitas, kepesertaan bersifat wajib, dana amanat, dan hasil pengelolaan dana jaminan sosial dipergunakan seluruhnya untuk pengembangan program dan untuk sebesar-besarnya kepentingan peserta.[31]

Dalam konteks penyelenggaraan sistem jaminan sosial, pada akhirnya terdapat beberapa hal yang menentukan keberhasilan program tersebut, yaitu:[32]

1. Apakah *benefit package* atau manfaat program itu cukup menarik atau tidak *(adequacy of benefit)*. Benarkah akan memberi rasa aman pada para pesertanya. Hal ini perlu dikemukakan karena sering ada manfaat yang tidak cukup memberi rasa aman, terlalu kecil sehingga tidak populer dan sulit berkembang.
2. Bagaimana manfaat/ santunan itu diberikan. Sulit atau mudahkah diperoleh manfaat yang dijanjikan. Kecukupan sarana untuk memberikan pelayanan harus menjadi pertimbangan. Misalnya, dalam penyelenggaraan program jaminan kesehatan, tersedianya sarana kesehatan yang memadai sangat penting sebagai pertimbangan kelayakan program jaminan sosial.
3. Kemampuan badan penyelenggara jaminan sosial terkait kredibilitas dan kepercayaan publik sehingga mampu menjamin rasa aman pesertanya. Hal ini terkait dengan profesionalisme dan integritas sumber daya manusia badan penyelenggara serta kebijakan penyelenggara proram jaminan sosial, baik dari aspek akuntabilitas,

---

[31]Lihat Pasal, 2, 3, dan 4, UU No. 40 Tahun 2004 Tentang SJSN dan Penjelasannya.

[32]Sulastomo, *Sistem..Op. Cit*, hlm. 10

transparansi, kejujuran terkait pemanfaatan dana, serta investasi dalam upaya memeperoleh nilai tambah dana yang ada.

4. Peran pemerintah, pemberi dan penerima kerja serta para *decision makers* lainnya, didalam memahami prinsip-prinsip penyelenggraan jaminan sosial.

Untuk mengukur tingkat keberhasilan suatu program, pemahaman terhadap prinsip-prinsip jaminan sosial secara komprehensif menjadi penting. Karena berdasarkan UU No. 23 Tahun 2009 tentang Kesehatan, dan konstitusi WHO menetapkan bahwa kesehatan adalah hak fundamental setiap individu. Selain itu, UUD 1945 Pasal 28H menetapkan bahwa "setiap orang berhak mendapatkan pelayanan kesehatan." Oleh karena itu, negara bertanggungjawab untuk mengatur agar hak hidup sehat bagi penduduknya dapat terpenuhi. MPR RI melalui perubahan keempat UUD 1945, tanggal 10 Agustus 2002, telah melakukan pengubahan dan/atau penambahan pada Pasal 34 ayat 2 yang menyatakan bahwa "Negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan". Keputusan MPR RI tersebut menjadi landasan yang kuat bagi dikembangkannya suatu sistem jaminan kesehatan bagi keluarga miskin (JPK – Gakin) yang terkait dengan penyelenggaraan sistem jaminan kesehatan yang selama ini telah dilaksanakan yaitu Jaminan Kesehatan Nasional (Jamkesnas), yang menjadi bagian dari Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN).

Selanjutnya, juga terdapat Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 527/Menkes/Per/ VII/1993 tentang

Jaminan Pemeliharaan Kesehatan Masyarakat (JPKM) yang mencantumkan adanya suatu paket pemeliharaan kesehatan yang berisi kumpulan pelayanan kesehatan yang diselenggarakan oleh suatu badan penyelenggara dalam rangka melindungi dan meningkatkan derajat kesehatan masyarakat, yang meliputi rawat jalan, rawat inap, gawat darurat, dan penunjang.

Oleh karena itu setiap individu, keluarga dan masyarakat berhak memperoleh perlindungan terhadap kesehatannya, dan negara bertanggungjawab mengatur agar terpenuhi hak hidup sehat bagi penduduknya termasuk bagi masyarakat miskin dan tidak mampu. Kenyataan yang terjadi, derajat kesehatan masyarakat miskin masih rendah, hal ini tergambarkan dari angka kematian bayi kelompok masyarakat miskin tiga setengah sampai dengan empat kali lebih tinggi dari kelompok masyarakat tidak miskin.

Masyarakat miskin biasanya rentan terhadap penyakit dan mudah terjadi penularan penyakit karena berbagai kondisi seperti kurangnya kebersihan lingkungan dan perumahan yang saling berhimpitan, perilaku hidup bersih masyarakat yang belum membudaya, pengetahuan terhadap kesehatan dan pendidikan yang umumnya masih rendah. Derajat kesehatan masyarakat miskin berdasarkan indikator Angka Kematian Bayi (AKB) dan Angka Kematian Ibu (AKI) di Indonesia, masih cukup tinggi, yaitu AKB sebesar 26,9 per 1000 kelahiran hidup dan AKI sebesar 248 per 100.000 kelahiran hidup serta Umur Harapan Hidup 70,5 Tahun.[33]

Derajat kesehatan masyarakat miskin yang masih rendah tersebut diakibatkan karena sulitnya akses terhadap pelayanan

---

[33]Naskah Akademik RUU BPJS 2007.

kesehatan. Kesulitan akses pelayanan ini dipengaruhi oleh berbagai faktor seperti tidak adanya kemampuan secara ekonomi dikarenakan biaya kesehatan memang mahal. Peningkatan biaya kesehatan yang diakibatkan oleh berbagai faktor seperti perubahan pola penyakit, perkembangan teknologi kesehatan dan kedokteran, pola pembiayaan kesehatan berbasis pembayaran *out of pocket*, kondisi geografis yang sulit untuk menjangkau sarana kesehatan. Derajat kesehatan yang rendah berpengaruh terhadap rendahnya produktifitas kerja yang pada akhirnya menjadi beban masyarakat dan pemerintah.[34]

Untuk menjamin akses penduduk miskin terhadap pelayanan kesehatan sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar 1945, sejak awal Agenda 100 hari Pemerintahan Kabinet Indonesia Bersatu telah berupaya untuk mengatasi hambatan dan kendala tersebut melalui pelaksanaan kebijakan Program Jaminan Pemeliharaan Kesehatan Masyarakat Miskin. Program ini diselenggarakan oleh Departemen Kesehatan melalui penugasan kepada PT Askes (Persero) berdasarkan SK Nomor 1241/Menkes /SK/XI/2004, tentang penugasan PT Askes (Persero) dalam pengelolaan program pemeliharaan kesehatan bagi masyarakat miskin.[35]

Program ini telah berjalan memasuki tahun ke empat dan telah banyak hasil yang dicapai terbukti dengan terjadinya kenaikan yang luar biasa dari pemanfaatan program ini dari tahun ke tahun oleh masyarakat miskin dan pemerintah telah meningkatkan jumlah masyarakat yang dijamin maupun

---

[34]Depkes, *Pedoman Penyelenggaraan Jaminan Kesehatan Masyarakat*, (Jakarta: Depkes, 2008), hlm. 1

[35]*Ibid.*, hlm. 2

pendanaannya. Namun disamping keberhasilan yang telah dicapai, masih terdapat beberapa permasalahan yang perlu dibenahi antara lain: kepesertaan yang belum tuntas, peran fungsi ganda sebagai pengelola, verifikator dan sekaligus sebagai pembayar atas pelayanan kesehatan, verifikasi belum berjalan dengan optimal, kendala dalam kecepatan pembayaran, kurangnya pengendalian biaya, penyelenggara tidak menanggung resiko.

Atas dasar pertimbangan untuk pengendalian biaya pelayanan kesehatan, peningkatan mutu, transparansi dan akuntabilitas dilakukan perubahan pengelolaan program Jaminan Kesehatan Masyarakat miskin pada tahun 2008. Perubahan mekanisme yang mendasar adalah adanya pemisahan peran pembayar dengan verifikator melalui penyaluran dana langsung ke Pemberi Pelayanan Kesehatan (PPK) dari Kas Negara, penggunaan tarif paket Jaminan Kesehatan Masyarakat di RS, penempatan pelaksana verifikasi di setiap Rumah Sakit, pembentukan Tim Pengelola dan Tim Koordinasi di tingkat Pusat, Propinsi, dan Kabupaten/ Kota serta penugasan PT Askes (Persero) dalam manajemen kepesertaan. Untuk menghindari kesalahpahaman dalam penjaminan terhadap masyarakat miskin yang meliputi sangat miskin, miskin dan mendekati miskin, program ini berganti nama menjadi Jaminan Kesehatan Masyarakat yang selanjutnya disebut JAMKESMAS dengan tidak ada perubahan jumlah sasaran.[36]

Sementara, untuk pengaturan lebih teknis maka diterbitkan beberapa Petunjuk Teknis, dan pengembangan secara bertahap Sistem Informasi Manajemen yang berbasis

---

[36]Depkes, *Pedoman..Op. Cit.*, hlm. 2 & 5

teknologi informasi. Selanjutnya, di tahun-tahun selanjutnya, konsep ini kemudian di kembangkan dan sempurnakan melalui sistem yang lebih baik, semisal di tahun 2009-2014 melalui UU BPJS diterapkan BPJS secara nasional dan di tunjang melalui program di berbagai daerah sebagai pelengkap yang disebut Jaminan kesehatan Semesta (Jamkesta) melalui Perda. Sementara dalam program pemerintahan saat ini, periode 2014-2019, akan diterapkan KIS (Kartu Indonesia Sehat), sebagai pelengkap dari BPJS melalui Kepres.

D. Implementasi Jaminan Kesehatan Nasional di Era Otonomi Daerah

Seorang filosof terkemuka, Plato mengungkapkan bahwa negara dibentuk oleh dan ditujukan untuk manusia. Negara menyejahterakan rakyatnya adalah suatu keharusan. Demikian pula Aristoteles yang mengatakan bahwa, tujuan pembentukan negara adalah untuk kebaikan seluruh rakyat. Hal ini pun berlaku di Indonesia, sebagaimana digariskan Pendiri Bangsa *(founding fathers)* yang diamanatkan dalam Pembukaan dan Undang-Undang Dasar 1945. Saat ini di Indonesia, pemenuhan semua jaminan sosial diserahkan pada mekanisme pasar melalui 4 (empat) BPJS berbentuk Perseroan Terbatas (PT), yakni Jamsostek, Askes, Taspen, dan Asabri yang dimiliki oleh negara (BUMN).

Merujuk pada UU No. 19 Tahun 2003 tentang BUMN dan UU No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (PT), keberadaan BUMN dan PT adalah mencari keuntungan. Sementara, berdasar UU No 24 Tahun 2011 tentang BPJS, secara filosofi, tujuan, struktur manajemen, dan jenis produk BPJS sebagai Badan Hukum penyelenggaraan jaminan

sosial seharusnya tidak mencari keuntungan. UU SJSN telah memerintahkan koreksi atas kekeliruan penggunaan instrumen pasar itu.

Konsep jaminan sosial yang diusung BPJS juga berbeda dengan Program Jaminan Kesehatan Masyarakat (Jamkesmas). Dana Jamkesmas disalurkan sesuai kuota yang ditetapkan, tidak kembali ke kas negara (bersifat habis pakai), dan terbatas pada kriteria masyarakat miskin. Sedangkan BPJS menggunakan sistem asuransi, sasarannya bagi seluruh warga negara Indonesia (*universal coverage*), bahkan dana akumulasinya dapat digunakan sebagai cadangan devisa negara.

Menurut Thabrany, dalam merumuskan konsep jaminan sosial di Indonesia, yang harus pula dipahami adalah adanya tiga pilar jaminan utama, yaitu:[37] *Pilar pertama,* yang tebawah adalah pilar bantuan sosial (*social assistance*) bagi mereka yang miskin dan tidak mampu atau tidak memiliki penghasilan tetap yang memadai untuk memenuhi *kebutuhan dasar* hidup yang layak. Dalam praktiknya, bantuan sosial ini diwujudkan dengan bantuan iuran oleh pemerintah agar mereka yang miskin dan tidak mampu dapat tetap menjadi peserta SJSN.

Pilar kedua, adalah pilar asuransi sosial yang merupakan suatu sistem asuransi yang wajib diikuti bagi semua penduduk yang mempunyai penghasilan (diatas garis kemiskinan) dengan membayar iuran yang proporsional terhadap penghasilannya/upahnya. Pilar satu dan pilar kedua ini merupakan fondasi SJSN untuk memenuhi *kebutuhan dasar hidup* yang layak yang harus diikuti dan diterima oleh seluruh

---

[37]Hasbullah Thabrany, "Strategi Pendanaan Jaminan Kesehatan Indonesia dalam SJSN," makalah dalam *The World Health Report* di Geneva, tahun 2005, hlm. 6

rakyat (pilar jaminan sosial publik). *Pilar ketiga*, adalah pilar tambahan atau suplemen bagi mereka yang *menginginkan* jaminan yang lebih besar dari jaminan kebutuhan standar hidup yang layak dan mereka yang mampu membeli jaminan tersebut (pilar jaminan swasta/privat yang berbasis sukarela/ dagang). Pilar ini dapat diisi dengan membeli asuransi komersial (baik asuransi kesehatan, pensiun, atau asuransi jiwa), tabungan sendiri, atau program-program lain yang dapat dilakukan oleh perorangan atau kelompok seperti investasi saham, reksa dana, atau membeli properti sebagai tabungan bagi dirinya atau keluarganya. Pada pilar ketiga jaminan kesejahteraan, yang akan dipenuhi adalah *keinginan* (*want, demand*) sedangkan pada dua pilar pertama yang dipenuhi adalah *kebutuhan* (*need*).

Salah satu perbedaan pendapat yang muncul saat awal pembahasan RUU BPJS adalah mengenai bentuk yang tepat untuk mengatur penyelenggaraan BPJS, apakah UU BPJS bersifat mengatur *(regeling)* atau menetapkan *(beschikking)*. Sementara secara jelas, amanat pasal 5 ayat (4) UU SJSN jelas mengatakan bahwa pembentukan BPJS harus diatur dengan UU, dimana UU pasti bersifat pengaturan *(regeling)*, dan bukan penetapan *(beschikking)*. Namun, problem itu tampaknya terjawab dengan keluarnya UU BPJS.

Bertolak dari argumen di atas, alasan dibentuknya UU BPJS, yaitu: 1). Sebagai pelaksanaan UU No. 40 Tahun 2004 pasca Putusan Mahkamah Konstitusi terhadap perkara Nomor 007/PUU-III/2005; 2). Untuk memberikan kepastian hukum bagi BPJS dalam melaksanakan program jaminan sosial berdasarkan UU No. 40 Tahun 2004; 3). Sebagai dasar hukum bagi pembentukan BPJS tingkat daerah yang dapat dibentuk dengan peraturan daerah

dengan memenuhi ketentuan tentang sistem jaminan sosial nasional sebagaimana diatur dalam UU No. 40 Tahun 2004; 4). Untuk meningkatkan kinerja BPJS tingkat nasional dan sub sistemnya pada tingkat daerah melalui peraturan yang jelas mengenai tugas pokok, fungsi, organisasi yang efektif, mekanisme penyelenggaraan yang sesuai dengan prinsip-prinsip *good governance*, mekanisme pengawasan, penanganan masa transisi dan persyaratan untuk dapat membentuk BPJS daerah atau pengelolaan jaminana kesehatan yang komprehensif di daerah.

Sejak ditetapkannya UU No. 40 Tahun 2004 tentang SJSN maka bangsa Indonesia sebenarnya telah memiliki sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Dalam Pasal 5 Undang-Undang tersebut secara tegas mengamanatkan pembentukan badan yang disebut Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) yang harus dibentuk dengan Undang-Undang. Oleh karena itu, pada tanggal 25 November 2011, ditetapkanlah UU No. 24 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional dan UU No. 40 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan sosial yang mulai dilaksanakan pada tanggal 1 Januari 2014, sebagai wujud dari amanat konstitusi tersebut.

BPJS merupakan badan hukum dengan tujuan yaitu mewujudkan terselenggaranya pemberian jaminan untuk terpenuhinya kebutuhan dasar hidup yang layak bagi setiap peserta dan/atau anggota keluarganya. Dalam penyelenggaraannya BPJS ini utamanya terbagi menjadi dua yaitu BPJS kesehatan dan BPJS ketenagakerjaan.[38]

---

[38]Hasbullah Thabrany, Sebuah *Policy Paper* dalam Analisis Kesesuaian Tujuan dan Struktur BPJS, Perkumpulan Prakarsa dan the Asia Foundation, Jakarta, 2009.

Dengan ditetapkannya BPJS dua anomali penyelenggaraan jaminan sosial Indonesia yang bertentangan dengan prinsip-prinsip universal penyelenggaraan jaminan sosial di dunia akan diakhiri. *Pertama*, Negara tidak lagi mengumpulkan laba dari iuran wajib Negara yang dipungut oleh badan usaha miliknya, melainkan ke depan Negara bertanggungjawab atas pemenuhan hak konstitusional rakyat atas jaminan sosial. *Kedua,* jaminan sosial Indonesia resmi keluar dari penyelenggaraan oleh badan privat menjadi pengelolaan oleh badan publik.

Pada prinsipnya uji coba BPJS sebenarnya sudah dilaksanakan sejak 2012, namun baru secara formal di terapkan sejak 1 Januari 2014 di seluruh pelayanan kesehatan di Indonesia. Evaluasi jalannya Jaminan Kesehatan nasional ini direncanakan setiap tahun dengan periode per enam bulan dengan kajian berkala tahunan elitibilitas fasilitas kesehatan, *kredensialing,* kualitas pelayanan dan penyesuaian besaran pembayaran harga keekonomian. Diharapkan pada tahun 2019 jumlah fasilitas kesehatan dan tenaga kesehatan mencukupi, distribusi merata, sistem rujukan berfungsi optimal, pembayaran dengan cara prospektif dan harga keekonomian untuk semua penduduk. Pelaksanaan UU BPJS melibatkan PT ASKES, PT ASABRI, PT JAMSOSTEK dan PT TASPEN.[39] Dimana PT ASKES dan PT JAMSOSTEK beralih dari Perseroan menjadi Badan Publik mulai 1 Januari 2014. Sedangkan PT ASABRI dan PT TASPEN pada tahun 2019 diharapkan beralih menjadi badan publik dengan bergabung ke dalam BPJS ketenagakerjaan.[40]

---

[39]"upaya askes mewujudkan jaminan kesehatan nasional," dalam *BULETIN BUMN* - edisi 76/ tahun VII/ 30 November 2013, hlm. 2

[40]Antia Tijan, *op. cit.*,

Pelayanan kesehatan BPJS mempunyai sasaran didalam pelaksanaan akan adanya sustainabilitas operasional dengan memberi manfaat kepada semua yang terlibat dalam BPJS, pemenuhan kebutuhan medik peserta, dan kehati-hatian serta transparansi dalam pengelolaan keuangan BPJS. Namun, demikian, tampaknya masih muncul problematika dalam implementasi BPJS, beberapa diantaranya yaitu:

1. Sistem pelayanan kesehatan *(Health Care Delivery System)*
   a. Penolakan pasien tidak mampu di fasilitas pelayanan kesehatan hal ini dikarenakan PP No. 101/2012 tentang PBI jo. Perpres 111/2013 tentang Jaminan kesehatan hanya mengakomodasi 86,4 juta rakyat miskin sebagai PBI padahal menurut BPS (2011) orang miskin ada 96,7 juta. Pelaksanaan BPJS tahun 2014 didukung pendanaan dari pemerintah sebesar Rp. 26 triliun yang dianggarkan di RAPBN 2014. Anggaran tersebut dipergunakan untuk Penerima Bantuan Iuran (PBI) sebesar Rp. 16.07 triliun bagi 86,4 juta masyarakat miskin sedangkan sisanya bagi PNS, TNI dan Polri. Pemerintah harus secepatnya menganggarkan biaya kesehatan Rp. 400 miliar untuk gelandangan, anak jalanan, penghuni panti asuhan, panti jompo dan penghuni lapas (jumlahnya sekitar 1,7 juta orang). Dan tentunya jumlah orang miskin yang discover BPJS kesehatan harus dinaikkan menjadi 96,7 juta dengan konsekuensi menambah anggaran dari APBN.
   b. Pelaksanaan di lapangan, pelayanan kesehatan yang diselenggarakan oleh PPK I (Puskesmas klinik) maupun PPK II (Rumah Sakit) sampai saat ini masih bermasalah. Pasien harus mencari-cari kamar dari

satu RS ke RS lainnya karena dibilang penuh oleh RS, bukanlah hal yang baru dan baru sekali terjadi.

2. Sistem pembayaran *(Health Care Payment System)*
   a. Belum tercukupinya dana yang ditetapkan BPJS dengan *real cost*, terkait dengan pembiayaan dengan skema INA CBGs dan Kapitasi yang dikebiri oleh Permenkes No. 69/2013. Dikeluarkannya SE No. 31 dan 32 tahun 2014 oleh Menteri Kesehatan untuk memperkuat Permenkes No. 69 ternyata belum bisa mengurangi masalah di lapangan.
   b. Kejelasan area pengawasan masih lemah baik dari segi internal maupun eksternal. Pengawasan internal seperti melalui peningkatan jumlah peserta dari 20 juta (dulu dikelola PT Askes) hingga lebih dari 111 juta peserta, perlu diantisipasi dengan perubahan system dan pola pengawasan agar tidak terjadi korupsi. Pengawasan eksternal, melalui pengawasan Otoritas Jasa Keuangan (OJK), Dewan Jaminan Sosial Nasional (DJSN) dan Badan Pengawas Keuangan (BPK) masih belum jelas area pengawasannya.
3. Sistem mutu pelayanan kesehatan *(Health Care Quality System)*
   a. Keharusan perusahaan BUMN dan swasta nasional, menengah dan kecil masuk menjadi peserta BPJS Kesehatan belum terealisasi mengingat manfaat tambahan yang diterima pekerja BUMN atau swasta lainnya melalui regulasi turunan belum selesai dibuat. Hal ini belum sesuai dengan amanat Perpres No. 111/2013 (pasal 24 dan 27) mengenai keharusan pekerja BUMN dan swasta menjadi peserta BPJS Kesehatan paling lambat 1 Januari 2015. Dan

regulasi tambahan ini harus dikomunikasikan secara transparan dengan asuransi kesehatan swasta, serikat pekerja dan Apindo sehingga soal Manfaat tambahan tidak lagi menjadi masalah.

b. Masih kurangnya tenaga kesehatan yang tersedia di fasilitas kesehatan sehingga peserta BPJS tidak tertangani dengan cepat.

Terkait problem ini, perlu dilakukan upaya sinergis dan harmonisasi antar pemangku kebijakan dalam merumuskan kebijakan yang komprehensif. Sehingga diperlukan revisi regulasi turunan BPJS seperti dalam penetapan *cost* BPJS dan pengaturan penyaluran dana ke fasilitas kesehatan penyelenggara, jumlah tenaga kesehatan yang tersedia (dokter, perawat, administrasi rumah sakit dan lain-lain) sehingga memudahkan dan meningkatkan mutu pelayanan kesehatan, serta fasilitas kesehatan yang dimiliki dapat menunjang pelaksanaan secara efisien dan efektif.[41]

Realitas di lapangan menunjukkan, sejak program ini dirintis melalui Program Jamkesmas dan kemudian dilanjutkan dengan BPJS sejak tanggal 1 Januari 2014 lalu, program JKN menciptakan banyak masalah. Tidak hanya soal administrasi yang rumit dan berbelit-belit, juga layanan rumah sakit yang kacau balau, tetapi juga banyaknya kasus penolakan terhadap pasien miskin. Namun persoalan mendasarnya sebenarnya bersumber pada teknis pelayanan, melainkan di konsep yang mendasari pelaksanaan sistem ini, yakni UU No. 40 Tahun 2004 tentang SJSN dan UU No. 24 Tahun 2011 tentang BPJS. Dalam tata laksana kedua UU tersebut yang secara langsung diberlakukan dalam program

---

[41]Ali Gufron, *Sistem Jaminan Kesehatan,* (Yogyakarta: PT. KHM, 2008).

JKN, sangat terlihat bahwa UU BPJS dan UU SJSN hanyalah diperuntukan bagi pesertanya saja, tentu ini menyalahi UUD 1945 yang mengharuskan kesejahteraan sosial dan pelayanan kesehatan adalah hak seluruh warga Indonesia.

Selain itu, SJSN dan BPJS yang sejatinya merupakan jaminan sosial bagi masyarakat, namun dalam konsep pelaksanaan keduanya bukanlah jaminan sosial yang semestinya, melainkan asuransi sosial. Lihat saja, pada pasal 1 ayat 8 UU No. 40 Tahun 2004 dimana peserta adalah setiap orang, termasuk orang asing yang bekerja paling singkat 6 bulan di Indonesia, yang telah membayar iuran dan juga pada pasal 17 ayat 1 UU No. 40 Tahun 2004 dimana setiap peserta wajib membayar iuran yang besarnya telah ditetapkan berdasarkan persentase dari upah atau suatu jumlah nominal tertentu. Hanya asuransi sosial yang menarik iuran kepada pesertanya, maka bagi peserta JKN yang tidak membayar iuran sudah tentu tidak akan diberikan jaminan sosial sebagimana mestinya.

Akhirnya, kendati masih terdapat banyak kelemahan dalam berbagai aspek, namun perubahan demi perubahan dapat dilakukan dengan baik dan terarah demi terciptanya program jaminan sosial kesehatan yang komprehensif dan menjamin hak seluruh rakyat Indonesia. Sehingga amanah UUD 1945 sebagai konstitusi Negara dapat telaksana dengan baik dan Indonesia selangkah lebih maju menuju kesejahteraan.

E. Penutup

Kesehatan adalah hak asasi manusia sekaligus investasi untuk keberhasilan pembangunan bangsa. Untuk itu

diselenggarakan pembangunan kesehatan secara menyeluruh dan berkesinambungan, dengan tujuan guna meningkatkan kesadaran, kemauan dan kemampuan hidup sehat bagi setiap orang agar terwujud derajat kesehatan masyarakat yang setinggi-tingginya.

Dalam UU SJSN dan BPJS, telah diatur bahwa pemerintah akan menyelenggarakan sistem jaminan sosial yang terdiri dari Jaminan Kesehatan secara nasional. Undang-undang tersebut juga mengamanatkan bahwa Pemerintah harus membentuk Badan Penyelenggara untuk melaksanakan program jaminan kesehatan secara nasional bagi seluruh rakyat Indonesia.

Namun demikian dalam implementasinya terdapat berbagai problematika yang menimbulkan pro dan kontra, terutama terkait mekanisme dan sistem pembiayaan. Meski, lahirnya UU BPJS sudah pasti tidak terlepas dari Undang-Undang induknya yaitu UU No. 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional.

Oleh karena itu, pemerintah perlu mengevaluasi kedua Undang-Undang tersebut dengan berbasis pada UUD 1945 dan tidak merugikan rakyat. Misalnya dengan penghapusan prinsip asuransi sosial pada BPJS dan SJSN, karena hal itu sangat memberatkan masyarakat yang tetap harus membayar premi setiap bulannya. Juga termasuk dalam hal pembuatan kebijakan turunan yang mengapresiasi agar jaminan sosial kesehatan yang ada di Indonesia tepat sasaran serta berbasis pada konstitusi negara dan prinsip keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia.

BAB III
POLITIK HUKUM EKONOMI SYARI'AH PASCA REFORMASI DI INDONESIA

A. Pendahuluan

Secara yuridis konseptual, Indonesia merupakan negara hukum. Sebagai negara hukum, Indonesia selalu mendasarkan setiap penyelenggaraan negara dan pemerintahannya pada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Spirit negara hukum itu salah satunya teraktub dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan dengan tegas bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum.[1] Dalam bangunan negara hukum inilah, hukum Islam—disamping hukum adat dan Barat—menjadi bagian yang tak terpisahkan dalam reformulasi dan konfigurasi hukum nasional.

Tidak bisa dipungkiri bahwa hukum Islam masuk ke Indonesia bersamaan dengan masuknya agama Islam ke nusantara. Sejak agama Islam dianut oleh penduduk nusantara, hukum Islampun mulai diberlakukan dalam tata kehidupan bermasyarakat. Norma atau kaidah hukum dijadikan sebagai pedoman kehidupan setelah terlebih dahulu mengalami institusionalisasi dan internalisasi. Dari proses interaksi sosial inilah hukum Islam mulai mengakar dan menjadi sistem hukum dalam masyarakat hingga saat ini.[2]

---

[1]Lihat UUD 1945 Pasca Perubahan Pasal 1 ayat (3).

[2]Ali Sodiqin, "Periodisasi Sejarah Hukum Islam di Indonesia," dalam www.serbasejarah.wordpress.com, akses pada 19 September 2012.

Ketika era reformasi menggantikan era Orde Baru di tahun 1998, proses legislasi hukum Islam pun mengalami perubahan signifikan. Era reformasi menjadi penanda tidak ada lagi kekuasaan represif seperti era Orde Baru, dan bertambah luasnya kran-kran aspirasi politik umat Islam—dengan bermunculannya partai-partai Islam dan tokoh-tokoh politik Islam—sehingga keterwakilan suara umat Islam bertambah di lembaga legislatif maupun eksekutif. Perkembangan hukum Islam pada masa ini memang mengalami kemajuan. Secara riil hukum Islam semakin teraktualisasikan dalam kehidupan sosial. Wilayah cakupannya menjadi sangat luas, tidak hanya dalam masalah hukum privat atau perdata saja tetapi mulai masuk dalam ranah hukum publik, sehingga tidak heran jika di berbagai daerah muncul perda-perda bernuansa syari'ah.

Era ini menjadi wujud gejala nyata transformasi hukum Islam dalam bentuk perundang-undangan (*Takhrij al-Ahkâm fî al-Nash al-Qânun*) yang merupakan produk interaksi antar elite politik Islam (para ulama, tokoh ormas, dan cendekiawan muslim) dengan elite kekuasaan (*the rulling elite*) yakni kalangan politisi dan pejabat negara. Sebagai contoh pergumulan ini, diundangkannya UU tentang Wakaf, Zakat, dan beberapa hukum lain, peranan elite Islam cukup dominan dalam melakukan pendekatan dengan kalangan elite di tingkat legislatif, sehingga berbagai undang-undang tersebut dapat dikodifikasikan. Adapun prosedur pengambilan keputusan politik di tingkat legislatif dan eksekutif dalam hal legislasi hukum Islam (*legal drafting*) mengacu kepada politik hukum yang dianut oleh badan kekuasaan negara secara kolektif.

Dalam sebuah perjalanan pemerintah atau Negara, tentu hukum tidak dapat dipisahkan dengan politik.

Disatu sisi hukum itu dibuat sesuai dengan keinginan para pemegang kebijakan politik, sementara disisi lain para pemegang kebijakan politik harus tunduk dan bermain politik berdasarkan aturan hukum yang telah ditetapkan oleh lembaga yang berwenang. Oleh karena itu antara politik dan hukum terdapat hubungan yang sangat erat dan merupakan "*two faces of a coin/one coin two face*" (dua sisi mata uang).[3]

Dari berbagai pandangan tersebut, artinya ketika hukum dalam dimensi sosiologis difahami sebagai refleksi tata nilai yang diyakini masyarakat sebagai suatu pranata dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Tentu, meskipun terjadi persinggungan antara politik dan hukum, muatan hukum yang berlaku selayaknya mampu menangkap aspirasi masyarakat yang tumbuh dan berkembang bukan hanya yang bersifat kekinian, melainkan juga sebagai acuan dalam mengantisipasi perkembangan sosial, ekonomi, dan politik di masa depan. Pluralitas agama, sosial dan budaya di Indonesia tidak cukup menjadi alasan untuk membatasi implementasi hukum Islam hanya pada aspek tertentu saja yang dikehendaki pemerintah, semisal hukum keluarga. Tetapi juga apa yang menjadi wacana dan kebutuhan masyarakat, termasuk dalam bidang muamalah (ekonomi syari'ah) misalnya, hukum perbankan, perdagangan, hukum tata niaga syari'ah, pidana syari'ah, atau bahkan tata negara Islam. Terlebih kegiatan di bidang muamalah, semisal ekonomi syari'ah di Indonesia dalam perkembangannya telah mengalami pertumbuhan yang signifikan, namun banyak menyisakan permasalahan karena belum terakomodir secara

[3]M.Solly Lubis, *Politik dan Hukum Di Era Reformasi*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada,2003), hlm. 43

baik dalam regulasi formil yang utuh maupun kodifikasi hukum.[4]

Praktek hukum ekonomi syari'ah sebenarnya sudah dilaksanakan di Indonesia sejak lama, namun masih dalam kebiasaan masyarakat *(living law)* semata. Proses positivisasi baru diakomodir setelah era reformasi, yaitu dengan lahirnya UU No. 10 Tahun 1998 tentang Perubahan UU No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan, dan terakhir UU No. 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syari'ah, itu pun masih dalam batas yang sederhana.[5] Lahirnya produk hukum ini menandai sejarah baru di bidang perbankan yang mulai memberlakukan sistem ganda (*dual system banking*) di Indonesia, yaitu sistem perbankan konvensional dengan piranti bunga dan sistem perbankan syari'ah dengan piranti akad yang sesuai dengan prinsip-prinsip syari'ah.

Perkembangan ini menunjukkan bahwa pelembagaan hukum Islam sudah tidak dikhotomis, meskipun masih banyak kelemahan di banyak aspek. Kebijakan Pemerintah di bidang hukum pada era ini, menurut Arif Sidharta, memiliki ciri-ciri: berwawasan kebangsaan dan nusantara; mampu mengakomodasi kesadaran hukum kelompok etnis kedaerahan dan keyakinan keagamaan; berbentuk tertulis dan terunifikasi; bersifat rasional baik segi efisiensi, kewajaran, kaidah dan nilai; transparansi dan responsif terhadap perkembangan aspirasi dan ekspektasi masyarakat.[6]

---

[4]Suhartono, "Dinamika Politik Hukum Kompetensi Peradilan Agama," dalam www.badilag.net, akses pada 19 September 2012.

[5]Syaugi Mubarak Seff, "Regulasi Perbankan Syari'ah Pasca Lahirnya UU No. 21 Tahun 2008 Tentang Perbankan Syari'ah (Kajian Politik Hukum)," *Jurnal Risalah Hukum*, Vol. 6, No. 2,Desember 2008, hlm. 86.

[6]Masruhan, "Positivisasi Hukum Islam di Indonesia Era Reformasi," *Jurnal Islamica*, Vol 6, No. 1, September 2011, hlm. 121.

Lahirnya produk hukum bidang ekonomi syari'ah juga dapat dipahami sebagai bentuk apresiasi dan akomodasi pemerintah terhadap hukum yang hidup di masyarakat *(living law)*. Hal ini berbeda dengan tiga dasawarsa sebelumnya dimana paradigma pembangunan hukum yang dianut pemerintah cenderung bersifat sentralisme hukum *(legal centralism)*, melalui implementasi politik unifikasi dan kodifikasi hukum bagi seluruh rakyat dalam teritori negara, yang kemudian berimplikasi pada hukum negara yang menggusur, mengabaikan dan mendominasi sistem hukum yang lain.

Implikasi yang juga timbul dari proses konfigurasi politik era reformasi ini adalah adanya kewenangan pengadilan agama untuk mengadili sengketa ekonomi syari'ah, yakni melalui UU No. 3 Tahun 2006 tentang Peradilan Agama (UU PA) Pasal 49 sampai Pasal 53.[7] Dalam undang-undang tersebut dijelaskan bahwa cakupan ekonomi syari'ah juga sangat luas, yang dalam hal ini tercakup dalam lembaga keuangan baik lembaga keuangan bank maupun lembaga *non* bank yang mendasarkan pengelolaan operasionalnya menggunakan prinsip syari'ah.

Meski lahirnya produk hukum ini merupakan angin segar atas legislasi hukum Islam di Indonesia, namun menyisakan persoalan yang juga mendasar. Persoalan itu adalah terkait ambiguitas kewenangan mengadili sengketa ekonomi syari'ah. Dalam UU No. 10 Tahun 2008 tentang Perbankan Syari'ah disebut secara jelas terkait kewenangan sengketa merupakan penegasan dari UU PA. Namun, penyebutan penyelesaian sengketa pada Bab IX Pasal 55 UU Perbankan Syari'ah selain mengokohkan kewenangan yurisdiksi PA, juga mereduksi

[7]Lihat UU No. 3 Tahun 2006 tentang Perubahan atas UU No. 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama Pasal 49-53.

dan membuat ambigu kewenangan tersebut. Apakah ini merupakan bentuk ketidakpercayaan pemerintah/legislator terhadap institusi PA. Dalam pasal tersebut disebutkan, penyelesaian sengketa ekonomi syari'ah selain di PA, bisa diselesaikan melalui musyawarah, mediasi perbankan, Basyarnas, badan arbitrase lainnya atau peradilan umum.[8] Ketentuan ini tentu menunjukkan bahwa UU Perbankan Syari'ah belum sinkron dan harmonis dengan produk hukum lainnya. Selain juga dapat menimbukan persoalan dan mengganggu kemandirian PA.

Belum tuntas persoalan terkait kewenangan yang diberikan pada PA untuk menyelesaikan sengketa ekonomi syariah dan belum genap satu dasawarsa kewenangan tersebut diberikan, kini nampaknya sudah ada gejala-gejala untuk dibatasi. Sebagaimana diketahui dari usulan pemerintah yang dituangkan pada Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) ekonomi syari'ah, secara diam-diam pemerintah berniat menyerahkan kewenangan penyelesaian sengketa perbankan syari'ah kepada Peradilan Umum. Tentu persoalannya tidak sesederhana itu, karena pasti akan memunculkan kontroversi dari berbagai kalangan dalam perspektif yuridis, filosofis, maupun metodologis. Dikhawatirkan hal ini menjadi titik balik dan kontraproduktif dari semangat ekonomi Islam yang sedang bergairah.[9]

Dari diskusi dikalangan para guru besar, pakar, dan praktisi hukum ekonomi syari'ah, serta wacana yang berkembang, seputar nomenklatur ilmu ekonomi syariah dan kompetensi Peradilan Agama, juga menunjukkan adanya bias kepentingan pragmatis dan inkonsistensi bahkan kerancuan dari sisi aturan main

---

[8]Syaugi Mubarak Seff, *Op. Cit*, hlm. 91

[9]Muhammad Syafi'i Antonio, *Bank Syariah Dari Teori ke Praktik*, (Jakarta: Gema Insani, 2001), hlm. 3.

pembentukan perundang-undangan. Patut diduga pemerintah sebagai penyusun draft tidak sepenuhnya memahami tentang substansi dan konsep ekonomi syari'ah. Pemerintah masih beranggapan bahwa Peradilan Agama merupakan peradilan eksklusif umat Islam, dan anggapan eksklusivitas ini melahirkan kekhawatiran otoritas moneter kita tentang keengganan investor asing datang ke Indonesia. Kesan inilah yang pada gilirannya akan melahirkan nuansa *Islamophobia* atau bahkan mengebiri perkembangan politik hukum Islam yang tidak semestinya hadir.[10]

Dalam konteks itu, perlu adanya kodifikasi produk hukum ekonomi syari'ah yang secara komprehensif dan memiliki payung hukum kuat, yang merupakan alasan mendasar bagaimana legislasi hukum ekonomi syari'ah menjadi sangat penting utuk diupayakan. Kompendium yang saat ini ada, yakni Kitab Hukum Ekonomi Syari'ah (KHES) yang di keluarkan Mahkamah Agung juga belum bisa dijadikan rujukan yang memadai, karna masih sebatas peraturan MA dan belum masuk dalam hierarki perundang-undangan. Apalagi, adanya Kompilasi Hukum Islam (KHI) yang lebih dulu lahir, secara konstitusional juga masih sangat lemah, karena keberadaannya hanyalah sebagai Inpres (Intruksi Presiden). Karena itu dibutuhkan suatu aturan hukum yang lebih kuat yang dapat menjadi rujukan para hakim dalam memutuskan berbagai persoalan hukum. Untuk itulah kita perlu merumuskan Kodifikasi Hukum Ekonomi Islam dan KHI menjadi satu, sebagaimana yang dibuat pemerintahan Turki Usmani bernama *Al-Majallah Al-Ahkam al-'Adliyah* yang terdiri dari 1851 Pasal.[11]

---

[10]Suhartono, "Dinamika Politik Hukum Kompetensi Peradilan Agama," dalam www.badilag.net, akses pada 19 September 2012.

[11]Agustianto, "Urgensi Kodifikasi Hukum Ekonomi Syari'ah," dalam www.pesantrenvirtual.com, akses 19 September 2012.

Beberapa persoalan inilah yang harus dirumuskan secara baik dalam proses legislasi di masa depan. Selain juga tetap menelaah terhadap produk hukum yang ada terkait bagaimana proses legislasinya dan mengapa sampai menimbulkan ketidakharmonisan dengan produk hukum lain. Meskipun tidak dipungkiri, upaya legislasi hukum Islam di Indonesia selalu menghadapi kendala struktural dan kultural, baik secara internal maupun eksternal. Secara internal, para pendukung sistem hukum Islam belum tentu beranggapan bahwa hukum Islam itu sebagai suatu sistem yang belum final, perlu dikembangkan dalam konteks hukum nasional. Sedangkan kendala eksternal yakni struktur politik yang ada belum tentu mendukung proses legislasi hukum Islam.

Memang proses mengusung ke jalur legislasi sehingga menghasilkan produk undang-undang yang baik tidaklah mudah. Maka dalam proses perumusannya perlu mengkomparasikan pendapat madzhab fikih muamalah yang tertuang dalam kitab-kitab fikih, tentunya yang sesuai dengan sosio-kultural bangsa Indonesia sepanjang tidak bertentangan dengan nilai-nilai ajaran syari'ah. Disamping itu, perlu melibatkan pakar akademisi dan praktisi ekonomi syari'ah, perlu juga melibatkan DPS (Dewan Pengawas Syari'ah), Dewan Syari'ah Nasional (DSN), BASYARNAS, BAMUI, Majelis Tarjih Muhammadiyah dan *Lajnah Bahtsul Matsa'il* Nahdhatul Ulama (NU), karena bagaimanapun mereka adalah representasi pemikir hukum Islam di Indonesia yang dalam kesehariannya selalu bergelut dengan persoalan-persoalan kontemporer hukum Islam, khususnya ekonomi syari'ah. Hal ini secara otomatis dapat menghilangkan sikap *ta'assub* (fanatik) madzhab.

Aspek-aspek inilah yang akan menjadi fokus kajian yang berjudul "Konfigurasi Politik dan Hukum Islam Pasca Reformasi di Indonesia: Studi tentang Reformulasi Politik Hukum Bidang Ekonomi Syari'ah." Dengan kajian ini diharapkan telaah atas nilai-nilai hukum Islam di Indonesia mempunyai lingkup yang lebih luas lagi. Karena bagaimanapun hukum merupakan penjelmaan dari struktur ruhaniyah suatu masyarakat atau sebagai penjelmaan dari nilai-nilai sosial budaya dari golongan yang membentuk hukum tersebut.[12]

B. Konsep Politik Hukum Islam

Hingga saat ini, istilah politik hukum sudah sangat banyak digunakan dalam berbagai disiplin cabang-cabang ilmu hukum. Beberapa pakar hukum juga mengungkapkan pengertian politik hukum yang cukup definitif. Politik hukum secara mendasar lahir dari istilah Belanda yaitu "*rechts-politiek*" yakni bentukan dua kata "*rechts*" (hukum) dan "*politiek*" (politik). Antara kedua kata ini terdapat hubungan yang erat walaupun masing-masing mempunyai pengertian yang berbeda. Kata *politik* dalam kamus bahasa Belanda yang ditulis Van der Tas mengandung arti *beleid*, yang berarti kebijakan (*policy*). Adapun kebijakan sendiri dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia berarti rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan dan cara bertindak.[13]

[12]Soerjono Soekanto dan Mustafa Abdullah, *Sosiologi Hukum Dalam Masyarakat* (Jakarta: Rajawali, 1987) , hlm. 33

[13]"Konsep Dasar Politik Hukum Pemerintahan," dalam http://harry-arudam.blogspot.com, akses pada 14 Februari 2013

Sedangkan hukum secara sederhana dapat dikatakan bahwa *law in generic sense, is a body of rules of action or conduct prescribed by controlling authority, and having binding legal force* atau mengutip Sri Soemantri Martosoewignjo, bahwa hukum adalah seperangkat aturan tingkah laku yang berlaku dalam masyarakat. Artinya semua ilmuwan hukum sependapat bahwa hukum adalah aturan-aturan mengenai perilaku manusia dalam kehidupan masyarakat, yaitu apa yang patut dan tidak patut dilakukan dalam pergaulan hidupnya.[14]

Dari pengertian diatas, sebagaimana dikatakan Satjipto Rahardjo, bahwa Politik Hukum sebagai aktivitas untuk menentukan suatu pilihan mengenai tujuan dan cara–cara yang hendak dipakai untuk mencapai tujuan hukum dalam masyarakat. Sedang Moh. Mahfud MD mengatakan bahwa politik hukum adalah "*legal policy*", atau garis (kebijakan) resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan pembuatan hukum baru maupun dengan peggantian hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan Negara".[15]

Demikian halnya Bellfroid mendefinisikan, bahwa politik hukum (*rechtpolitiek)* merupakan proses pembentukan hukum positif dari hukum yang akan dan harus ditetapkan untuk memenuhi kebutuhan perubahan dalam kehidupan masyarakat. Politik hukum terkadang juga dikaitkan dengan kebijakan publik (*public policy*) yang menurut Thomas Dye yaitu: "*whatever the government choose to do or not to do*". Secara umum dapat diartikan sebagai prinsip-prinsip umum penyusunan peraturan perundang-undangan dan pengaplikasian hukum peraturan, dengan suatu tujuan

[14]*Ibid.*,

[15]Pengertian Politik Hukum," dalam http://www.pengertiandefinisi.com, akses pada 14 Februari 2013

yang mengarah pada upaya mewujudkan kesejahteraan atau kemakmuran masyarakat (warga negara).[16]

Terkait hal ini, politik hukum juga dipahami bagaimana politik mempengaruhi hukum dengan cara melihat konfigurasi kekuatan yang ada di belakang pembuatan dan penegakan hukum. Juga mempertimbangkan etik hukum, baik buruknya, adil tidaknya, atau cocok tidaknya ketentuan-ketentuan hukum itu bagi masyarakat yang bersangkutan, karena hal itu ada hubungannya dengan ditaati atau tidaknya hukum itu dalam suatu masyarakat.[17] Senada dengan itu, Daniel S. Lev, menyebut politik hukum itu merupakan produk interaksi di kalangan elit politik yang berbasis kepada berbagai kelompok dan budaya. Ketika elit politik Islam memiliki daya tawar yang kuat dalam interaksi politik, pengembangan hukum Islam dalam suprastruktur politik pun memiliki peluang yang sangat besar.[18]

Berdasarkan elaborasi ragam definisi politik hukum tersebut, dengan kata lain politik hukum nasional mengandung dua makna utama yang berjalan dialektis yaitu *pertama,* sebagai *legal policy* dan *kedua*, sebagai instrumen untuk menilai dan mengkritisi (instrument pengendali) apakah hukum yang dibuat sudah sesuai atau tidak dengan kerangka pikir *legal policy* tersebut. Sebagai *legal policy*, politik hukum dijadikan sebagai "*blue print*" dalam

---

[16]Suhartono, "Menggagas Legislasi Hukum Ekonomi Syari'ah Ke Ranah Sistem Hukum Nasional," dalam www.badilag.net. Akses pada 19 September 2012.

[17]*Ibid.,* hlm. 4.

[18]Cik Hasan Bisri, "*Transformasi Hukum Islam Ke Dalam Sistem Hukum Nasional*," *Jurnal Mimbar Hukum*, No. 56 Thn XIII, Al-Hikmah, Jakarta, 2002, hlm. 31.

menetukan arah pencapaian tujuan negara yang tertuang dalam berbagai produk peraturan perundang-undangan, yurisprudensi, dan konvensi ketatanegaraan. Sedangkan politik hukum sebagai instrument pengendali artinya bahwa dalam mengimplementasikan hukum, negara melalui organ-organnya berfungsi untuk menjaga agar kebijakan hukum berjalan sesuai dengan fungsinya.

Pembentukan peraturan perundang-undangan sebagai bagian dari konsep politik hukum berada dalam ruang konfigurasi yang tidak bebas nilai. Nilai-nilai yang berasal dari aspek sosial, budaya, politik, ekonomi, hukum dan sebagainya saling berinteraksi dan saling mempengaruhi satu sama lainnya. Dengan demikian, pembentukan peraturan perundang-undangan dalam konsep politik hukum di Indonesia tidak hanya memiliki satu konfigurasi saja, melainkan lebih. Ada konfigurasi politik, ada konfigurasi sosio-kultural, ada konfigurasi sosial-ekonomi, ada konfigurasi hukum dan sebagainya. Konfigurasi-konfigurasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan ini secara teoretikal akan menghasilkan 3 (tiga) klasifikasi dasar hukum atau peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam masyarakat, yaitu:[19]

(1) hukum atau peraturan perundang-undangan sebagai pelayan kekuasaan represif *(law or legislation as the servant of repressive power);*
(2) hukum atau peraturan perundang-undangan sebagai institusi tersendiri yang mampu menjinakkan represi dan melindungi integritas dirinya *(law or legislation as*

---

[19]Philippe Nonet and Philip Selznick, *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law*, (New York: Harper & Row, 1978), hlm. 14.

a differentiated institution capable of taming repression and protecting its own integrity);

(3) hukum atau peraturan perundang-undangan sebagai fasilitator dari berbagai respon terhadap kebutuhan dan aspirasi sosial *(law or legislation as a facilitator or response to social needs an aspirations)*.

Demikian halnya dalam konteks berlakunya hukum Islam di Indonesia sepanjang sejarah telah mengalami pasang surut seiring dengan politik hukum yang diterapkan oleh kekuasaan negara. Bahkan di balik semua itu, berakar pada kekuatan sosial budaya yang berinteraksi dalam proses pengambilan keputusan politik. Namun demikian, hukum Islam telah mengalami perkembangan secara berkesinambungan. baik melalui jalur infrastruktur politik maupun suprastruktur politik dengan dukungan kekuatan sosial budaya itu.[20]

Cara pandang dan interpretasi yang berbeda dalam keanekaragaman pemahaman orang Islam di Indonesia terhadap hakikat hukum Islam telah berimplikasi dalam sudut aplikasinya. M. Atho Mudzhar[21] misalnya, menjelaskan cara pandang yang berbeda dalam bidang pemikiran hukum Islam yang menurutnya dibagi menjadi empat jenis, yakni kitab-kitab fiqh, keputusan-keputusan Pengadilan agama,

---

[20]Dadan Muttaqien, "Legislasi Hukum Islam Di Indonesia Dalam Prespektif Politik Hukum," dalam http://master.islamic.uii.ac.id, akses pada 14 Februari 2013

[21]Keanekaragaman yang dimaksud adalah perbedaan pemahaman orang Islam di dalam memahami hukum Islam yang memiliki dua kecenderungan, yakni hukum Islam identik dengan syari'ah dan identik dengan fiqh. Ini banyak terjadi bukan hanya di kalangan ulama Fiqh, tetapi juga di kalangan akademisi dan praktisi hukum Islam. Lihat M. Atho Mudzhar, "Pengaruh Faktor Sosial Budaya terhadap Produk Pemikiran Hukum Islam," dalam *Jurnal Mimbar Hukum* No. 4 tahun II (Jakarta: AI-Hikmah dan Ditbinbapera Islam, 1991), hlm. 21-30

peraturan Perundang-undangan di negeri-negeri muslim dan fatwa-fatwa ulama.

Keempat faktor tersebut diyakini memberi pengaruh cukup besar dalam proses transformasi hukum Islam di Indonesia. Terlebih lagi hukum Islam sesungguhnya telah berlaku sejak kedatangan pertama Islam di Indonesia, di mana stigma hukum yang berlaku dikategorikan menjadi hukum adat, hukum Islam dan hukum Barat. Sedangkan hukum Islam dilihat dari dua segi. *Pertama,* hukum Islam yang berlaku secara yuridis formal, artinya telah dikodifikasikan dalam struktur hukum nasional. *Kedua*, hukum Islam yang berlaku secara normatif yakni hukum Islam yang diyakini memiliki sanksi atau padanan hukum bagi masyarakat muslim untuk melaksanakannya.

Untuk mengembangkan proses transformasi hukum Islam, khususnya bidang ekonomi syari'ah ke dalam supremasi hukum nasional, diperlukan partisipasi semua pihak dan lembaga terkait, seperti halnya hubungan hukum Islam dengan badan kekuasaan negara yang mengacu kepada kebijakan politik hukum yang ditetapkan (*adatrechts politiek*). Politik hukum tersebut merupakan produk interaksi kalangan elite politik yang berbasis kepada berbagai kelompok sosial budaya. Ketika elite politik Islam memiliki daya tawar yang kuat dalam interaksi politik itu, maka peluang bagi pengembangan hukum Islam untuk ditransformasikan semakin besar. Realitas itu dapat kita cermati dari lahirnya produk hukum yang berdimensi keislaman pasca reformasi. Artinya, kodifikasi hukum Islam menjadi sebuah undang-undang (takhrij al-ahkam fi al-nash al-taqnin) sejalan dengan politik hukum dan prosedur konstitusional cita hukum di Indonesia. Tinggal bagaimana lebih dikerucutkan dalam bidang hukum ekonomi syari'ah.

C. Arah Reformulasi Hukum Ekonomi Syari'ah Pasca Reformasi

Sebetulnya kajian tentang konfigurasi politik dan hukum Islam di Indonesia bukanlah sesuatu yang baru. Sebagai contoh misalnya kajian Ahmad Gunaryo,[22] yang berjudul "Pergumulan Politik dan Hukum Islam; Reposisi Peradilan Agama dari Peradilan Pupuk Bawang Menuju Peradilan yang Sesungguhnya." Salah satu pokok kajian Gunaryo adalah menguraikan proses rekonsiliasi kelembagaan instrumentatif antar Peradilan Agama dan Hukum Islam di satu sisi dan Peradilan Hukum Sekular di sisi lain. Termasuk kajian terkait hukum ekonomi syari'ah yang menjadi wilayah kewenangan peradilan agama, namun masih dalam kajian yang umum.

Secara etimologi, kata ekonomi berasal dari kata latin: *Oikonomia*, yang terdiri dari dua kata *oikos* yang berarti rumah-tangga, dan *nomos* artinya mengatur. Sehingga secara literar ekonomi, diartikan sebagai hal-hal yang berkaitan dengan ilmu mengatur rumah-tangga. Sementara dalam literatur Arab, ilmu ekonomi disebut dengan ilmu *al-iqtishad* yang diambil dari kata *qashada, yaqshudu, qashdan* yang berarti niat, maksud, tujuan, atau jalan lurus. Selain itu dari akar kata *Al-Qashdu* kemudian menjadi kata *al-muqtashid,* yang berarti penghematan dan kesederhanaan *(economze-simplicty)*, dalam arti inilah padanan kata ekonomi yang tepat dalam bahasa arab.[23]

---

[22]Lihat Achmad Gunaryo, *Pergumulan Politik Dan Hukum Islam; Reposisi Peradilan Agama dan Peradilan Pupuk Bawang Menuju Peradilan Sesungguhnya,* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005).

[23]"definisi ekonomi," dalam http://ekonomidalamislam.blogspot.com/2007/12/definisi-ekonomi.html, akses 16 April 2013

Sedangkan, perkataan syari'ah dapat difahami sebagai perangkat hukum ilahiah yang berupa dalil-dalil *qat'i* (definitif-imperatif), maupun yang bersifat *zanni* (hipotetik-probalistik).[24] Dari penggabungan dua kata "ekonomi" dan "syari'ah" tersebut yang dimaksudkan adalah produk keuangan/transaksi ekonomi yang dilihat dari berbagai sudut pandang kislaman terutama aspek hukum atau syari'ahnya. Dua faktor yang ingin dicapai adalah dimensi insaniyah dan dimensi ilahiyat dalam sistem ekonomi Islam. Dalam perspektif metodologi (ushul fikih), masalah-masalah ekonomi yang masuk kategori muamalah adalah bagian dari masalah-masalah "taaqquli" yang menjadi domain umat untuk merekayasa sistem dan tekniknya, sehingga sistem maupun hukum ekonomi syari'ah senantiasa menerima perkembangan dan perubahan, "*qobilun li al-taghyir wa al-niqas wa tajdiid*" agar bersifat dinamis sejalan dengan arus perubahan zaman yang melingkupi kehidupan umat manusia. Walaupun demikian kebebasan melakukan perubahan dan pembaruan tersebut tidak mutlak tetapi ada batasan-batasan hukum yang bersifat universal.[25]

Senafas dengan itu, dapatlah dikatakan bahwa legislasi hukum ekonomi syari'ah di Indonesia semakin terasa penting. Apalagi ketika dihubungkan dengan pembangunan ekonomi nasional Indonesia yang disebut-sebut berorientasi atau berbasis kerakyatan. Urgensi dari kedudukan dan peran hukum ekonomi syari'ah dapat dilihat dari berbagai sudut pandang misalnya sudut pandang sejarah, komunitas bangsa

---

[24]M. Hasbi Hasan, *Kompetensi Peradilan Agama Dalam Penyelesaian Perkara Ekonomi Syari'ah*, (Jakarta: Gramata Publishing, 2010), hlm. 99

[25]M. Yazd Afandi, "Perbankan dalam Perspektif Ushul Fiqih," dalam http://kuifmandiri10.wordpress.com/2012, akses pada 16 April 2013.

Indonesia, kebutuhan masyarakat, dan bahkan dari sisi falsafah dan konstitusi negara sekalipun. Hal ini juga sejalan dengan UUD 1945 BAB XI (Agama) Pasal 29 ayat (1) dan (2), serta BAB XIV Pasal 33 dan 34 yang mengatur perihal perekonomian nasional dan kesejahteraan sosial Indonesia.[26]

Pijakan arah politik hukum bidang ekonomi syari'ah di Indonesia memang baru tampak dalam tahapan legislasi UU No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan, yang memungkinkan beroperasinya bank dengan sistem bagi hasil (Pasal 6).[27] UU ini kemudian dirubah dengan UU No. 10 Tahun 1998 tentang Perubahan atas UU No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan, yang secara eksplisit menyebutkan istilah "bank berdasarkan prinsip syariah". Terbitnya UU tersebut, menjadi moment penting bagi dimulainya gerakan ekonomi syari'ah di Indonesia. Setelah itu, gerakan ekonomi syariah terus digaungkan dan diperjuangkan oleh para aktivis ekonomi syariah, baik para ulama, akademisi maupun praktisi tidak kenal lelah. Hal ini tentunya sangat menggembirakan dan harus disyukuri, karena setahap-demi setahap hukum syari'ah diundangkan dalam konstitusi hukum positif dapat menjamin kepastian hukum bagi umat Islam Indonesia.[28]

Hal ini menegaskan bahwa kehadiran ekonomi syari'ah di Indonesia tidak hanya semata-mata memperkaya khazanah intelektual para ilmuwan, tetapi juga turut serta menjadi solusi terbaik bagi perkembangan dan pembangunan suatu negara, karena ia menjadi alternatif sistem perekonomian

---

[26]Anonim, "Arah Pengembangan Hukum Ekonomi Syari'ah di Indonesia," dalam www.nyatanyatafakta.info , akses pada 5 Februari 2013.

[27]Sistem bagi hasil merupakan konsepsi dasar ekonomi berbasis syari'ah.

[28]M. Ridwan, "Era Baru Hukum Syari'ah di Indonesia," dalam www.ensiklopedia-islamika.blogspot.com, akses pada 5 Februari 2013.

tidak saja di Indonesia tetapi juga dunia dan kelanjutan peradaban umat manusia. Hanya saja hukum ekonomi syari'ah Islam itu harus terus dikaji secara mendalam sesuai dengan perkembangan zaman, tanpa harus melanggar norma-norma atau etika yang diajarkan Al-Qur-an dan As-Sunnah. Karena itu Ijtihad atau fatwa ulama mempunyai perananan penting untuk menjawab permasalahan-permasalahan baru yang timbul seputar masalah ekonomi syari'ah. Sebab sistem dan kegiatan perekonomian yang terjadi saat ini seakan-akan tidak terjamah oleh konsep-konsep fikih klasik yang telah ada sehingga terjadi kesenjangan antara realitas masa kini dengan konsep-konsep fikih klasik. Pada proporsi seperti inilah mutlak diperlukan adanya rekonstruksi-dekonstruksi pemikiran diakibatkan adanya tuntutan dan kebutuhan zaman.

Dalam upaya pembaharuan hukum ekonomi syari'ah di Indonesia, terdapat beberapa kaidah yang secara spesifik dapat dijadikan dasar arah politik hukum islam di Indonesia, yaitu kaidah *tafriq al-halal min al-haram* dan *i'adah an-nadhar*.[29]

a. *Tafriq al-halal min al-haram*

Kaidah ini relevan dikembangkan di bidang ekonomi syari'ah, mengingat bahwa kegiatan ekonomi syari'ah belum bisa terlepas sepenuhnya dari sistem ekonomi konvensional yang mengandung unsur riba. Paling tidak, lembaga ekonomi syariah akan berhubungan dengan ekonomi konvensional yang ribawi dari aspek permodalan, pengembangan produk, maupun keuntungan yang diperoleh. Kaidah *tafriq al-halal min al-haram* (pemisahan unsur halal dari yang haram) dapat dilakukan sepanjang yang diharamkan tidak lebih besar atau

[29] *Ibid.*,

dominan dari yang halal. Bila unsur haram dan halal telah dapat diidentifikasi maka unsur haram harus dikeluarkan.

b. *I'adah al-nadhar*

Pembaruan hukum ekonomi syariah juga dapat dikembangkan dengan mengedepankan teori *i'adah al-nadhar* (telaah ulang) dengan cara menguji kembali alasan hukum *(illat)* dari pendapat ulama terdahulu tentang suatu masalah. Telaah ulang ini dilakukan, karena *illat* hukumnya telah berubah atau karena beberapa pendapat para ulama terdahulu dipandang tidak aplikatif dan tidak memadai dengan kondisi kontemporer. Pendapat itu dianggap sudah tidak cocok lagi untuk dipedomani, karena sulit diimplementasikan *(ta'assur, ta'adzdzur aw shu'ubah al-amal)*. Salah satu cara yang bisa dipakai untuk melakukan telaah ulang adalah dengan menguji kembali pendapat yang mu'tamad dengan mempertimbangkan pendapat hukum yang selama ini dipandang lemah (marjuh bahkan mahjur), karena adanya *illat* hukum yang baru dan atau pendapat tersebut lebih membawa kemaslahatan.

Implementasi kebijakan hukum Ekonomi syari'ah di Indonesia menemui momentumnya sejak didirikannya Bank Muamalat Indonesia tahun 1992, dengan landasan hukumnya UU Nomor 7 Tahun 1992 tentang perbankan, yang telah direvisi dalam UU No 10 tahun 1998.[30] Selanjutnya berturut-turut telah hadir beberapa UU sebagai bentuk dukungan pemerintah terhadap kemajuan aplikasi ekonomi Islam di Indonesia, termasuk penanganan sengketa syari'ah. mealui

[30]Rahmani Timorita Yulianti, "Perbankan Islam di Indonesia (Studi Peraturan Perundang-undangan)", dalam *Jurnal FENOMENA*, Vol. 01 No.2, Yogyakarta: Lembaga Penelitian UII, hlm. 104.

Pengadilan Agama.[31] Kewenangan ini merupakan bentuk perubahan politik hukum terkait kewenangan pengadilan agama sebelumnya.

Lahirnya UU No. 3 Tahun 2006 ini membawa implikasi baru, yakni terhadap perundang-undangan yang mengatur harta benda, bisnis dan perdagangan secara luas.[32] Selama ini, wewenang untuk menangani perselisihan atau sengketa dalam bidang ekonomi syariah diselesaikan di PN yang notabene belum bisa dianggap sebagai hukum syari'ah dan masih mengacu pada ketentuan KUH Perdata.[33] Arus politik hukum ekonomi syari'ah pasca reformasi telah melahirkan sejumlah undang-undang dan peraturan perundangan lainnya, misalnya UU No. 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah, UU No. 19 Tahun 2008 tentang Surat Berharga Syariah Negara (SBSN), Berbagai Peraturan Bank Indonesia, Peraturan Bapepam, dan peraturan-peraturan lainnya, merupakah langkah politik hukum yang luar biasa dalam melengkapi kelembagaan "hukum" untuk mewujudkan gerakan ekonomi syari'ah di Indonesia.

Selanjutnya kemajuan itu juga terlihat dengan kehadiran KHES berdasarkan PERMA No. 2 Tahun 2008, dengan segala kekurangannya, setidaknya layak diapresiasi dan

---

[31]Lihat UU No. 3 tahun 2006 tentang Pengadilan Agama Pasca Perubahan

[32]Dalam penjelasan UU tersebut disebutkan bahwa yang dimaksud dengan ekonomi syariah adalah perbuatan atau kegiatan usaha yang dilaksanakan menurut prinsip syari'ah, antara lain meliputi : a. Bank syariah, 2.Lembaga keuangan mikro syari'ah, c. asuransi syari'ah, d. reasurasi syari'ah, e. reksadana syari'ah, f. obligasi syariah dan surat berharga berjangka menengah syariah, g. sekuritas syariah, h. Pembiayaan syari'ah, i. Pegadaian syari'ah, j. dana pensiun lembaga keuangan syari'ah dan k. bisnis syari'ah.

[33]Muhammad Syafi'i Antonio, *Bank Syari'ah dari Teori ke Praktik*, (Jakarta: Gema Insani Press bekerja sama dengan Tazkia Institute, 2001), hlm. 214.

direspon konstruktif dengan melakukan studi kritis terhadap materi yang ada di dalam KHES yang berisi 4 buku, 43 bab, 796 Pasal.[34] Di antara beberapa hal yang perlu dikritisi adalah *pertama*, posisi KHES dalam konteks bangunan hukum nasional. *Kedua,* paradigma dan prinsip yang menjadi pijakan dalam perumusan KHES. *Ketiga*, pendekatan dan metode istinbat yang dilakukan tim KHES dalam melahirkan hukum ekonomi syari'ah. *Keempat,* hubungan KHES dengan undang-undang terkait. *Kelima,* kedudukan dan kewenangan DSN pasca lahirnya KHES. *Keenam,* apakah aturan-aturan hukum di dalam KHES memberikan ruang yang cukup luas bagi perkembangan ekonomi syariah atau malah sebaliknya akan membatasi ruang gerak ekonomi syariah.[35]

Dalam memperkuat proses legislasi hukum ekonomi syari'ah ke jalur legislasi, setidaknya perlu memperhatikan tiga hal yaitu subtansi, bentuk dan proses. Dalam hal subtansi, diperlukan doktrin-doktrin yang ada dalam kitab fikih, ijtihad

---

[34]Buku I berisi tentang Subyek Hukum dan Amwal (3 bab, 19 Pasal), Buku II tentang Akad (29 bab, 655 Pasal). Buku III tentang Zakat dan Hibah (4 bab, 60 Pasal), dan Buku IV tentang Akuntansi Syariah (7 bab, 62 Pasal). Sebagai perbandingan adalah *Majallah,* pengkodivikasian hukum Islam yang dibuat pada masa pemerintahan Turki Usmani (Ottoman Empire) yang pembuatannya memakan waktu selama 7 tahun (1285 H/1869 M – 1293 H/1876 M, yang berlaku di seluruh wilayah kekuasaan Turki Usmani. Lihat M.Rusydi " Formalisasi Hukum Ekonomi Islam: Peluang dan Tantangan (Menyikapi UU No.3 Tahun 2006) dalam *Jurnal Hukum Islam Al-Mawarid*, Edisi XVII Tahun 2007, hlm. 10.

[35]Lembaga-lembaga yang juga mengiringi arus politik hukum ini seperti Dewan Syariah Nasional Majelis Ulama Indonesia (DSN-MUI), Masyarakat Ekonomi Syariah (MES), Ikatan Ahli Ekonomi Islam (IAEI), dan sebagainya. Gerakan dan perjuangan ekonomi syariah ini kemudian melahirkan lembaga-lembaga teknis di lingkungan pemerintah, seperti Direktorat Perbankan Syari'ah di Bank Indonesia, Direktorat Pembiayaan Syari'ah di Departemen Keuangan, dan berbagai biro di Badan Pengawas Pasar Modal (BAPEPAM).

dan fatwa para ulama, serta putusan hakim dalam bentuk yurisprudensi dan yang sudah terakomodir dalam peraturan perundang-undangan, merupakan acuan yang tidak dapat diabaikan. Dalam hal bentuk, yang perlu diperhatikan yakni jangkauan berlakunya disesuaikan dengan tingkatan hirarkis perundang-undangan di Indonesia. Sedangkan dalam hal proses tergantung pada yang dipilih, karena legislasi hukum ekonomi syari'ah menjurus dalam bentuk undang-undang, prosesnya lebih sulit daripada bentuk peraturan pemerintah dan peraturan-peraturan dibawahnya.[36]

Namun demikian melihat kenyataan yang ada, lahirnya kopendium atau undang-undang tentang ekonomi syari'ah mempunyai peluang yang cukup besar, bebarapa hal penting yang berpotensi sebagai faktor pendukung yakni antara lain:[37]

1) Subtansi hukum ekonomi syariah yang *established* (sudah mapan), disamping telah adanya KHES, penggunaan fikih-fikih produk imam madzhab yang sudah teruji pelaksanaannya baik di lingkungan Pengadilan Agama maupun dalam dalam masyarakat, juga ditunjang beberapa pemikiran fikih madzhab Indonesia yang telah lama digagas oleh para pakar hukum Islam di Indonesia.
2) Produk legislasi adalah produk politik, sehingga untuk berhasil memperjuangkan legislasi hukum Islam harus mendapatkan dukungan suara mayoritas di lembaga pembentuk hukum dan fakta politik menunjukkan bahwa meskipun aspirasi politik Islam bukan mayoritas di Indonesia.

---

[36]Suhartono, Menggagas Legislasi Hukum Ekonomi Syari'ah ke Ranah Sistem Hukum Nasional, dalam www.badilag.net, akses 15 April 2013

[37]*Ibid.*, hlm. 10

3) Materi hukum yang hendak diusung ke jalur legislasi mencakup hukum privat yang bersifat universal dan netral sehingga tidak memancing sentimen agama lain. Kemungkinan besar tidak akan menimbulkan gejolak sosial yang *cost*-nya sangat mahal.
4) Sistem politik Indonesia memberikan peluang bagi tumbuh dan berkembangnya aspirasi politik Islam, termasuk aspirasi untuk melegislasikan hukum ekonomi syari'ah.
5) Pada tataran yuridis konstitusional, berdasarkan Sila Pertama Pancasila dan Pasal 29 UUD 1945, hukum Islam adalah bagian dari hukum nasional dan harus ditampung dalam pembinaan hukum nasional, serta sejalan dengan program legislasi nasional.

Selain itu, hukum ekonomi syari'ah yang diusung ke jalur legislasi dalam bentuk buku atau kitab undang-undang yang tersusun rapi, praktis dan sistematis selain mengokohkan eksistensi fatwa Dewan Syari'ah Nasional (DSN) dalam pelaksanaan perundang-undangan yang dibentuk, termasuk dalam Peraturan Bank Indonesia (PBI) dan Surat Edaran Bank Indonesia (SEBI), juga harus bukan hanya berasal dari satu madzhab fikih saja, melainkan dipilih dan di-*tarjih* (menguatkan salah satu dari beberapa pendapat madzhab) dari berbagai pendapat madzhab fikih yang lebih sesuai dengan kondisi dan kemaslahatan yang menghendaki. Hal ini secara otomatis menghilangkan sikap *ta'assub* (fanatik) madzhab, dan dapat diterima banyak pihak.

Agar dari sekian gambaran idealisme tersebut dapat terwujud, satu hal yang perlu dicatat adalah sejauhmana kesungguhan lembaga eksekutif maupun legislatif untuk

merumuskan undang-undang tersebut secara baik dan berkualitas. Agar melalui program legislasi nasional tersebut, subtansi hukum yang dilahirkan bukan hanya menjadi hukum positif, namun kadar hukum itu akan menjadi bagian terbesar dari pelaksanaan hukum yang memberikan kebaikan bagi seluruh masyakat dan kemajuan bangsa.

Sebagaimana dikatakan Lawrence M. Friedman, budaya hukum merupakan bagian dari sistem hukum.[38] Senada dengan itu, Chambliss dan Seidman mengemukakan adanya pengaruh-pengaruh kekuatan sosial dalam bekerjanya hukum.[39] Implementasi ketentuan peraturan perundangan yang mengatur tentang pertanggungjawaban di depan hukum juga dipengaruhi oleh budaya hukum pelaku yang ada di masyarakat. Kekuatan sosial keagamaan juga mempengaruhi bekerjanya hukum di masyarakat. Mayoritas penduduk Indonesia adalah beragama Islam, oleh karena itu adalah wajar jika mereka mengamalkan ajaran syari'at agamanya sebagai wujud ketaatan kepada Tuhan. Kekuatan sosial yang terbangun dalam tradisi masyarakat ini mempengaruhi bekerjanya hukum termasuk aturan tentang pertanggungjawaban hukum yang terdapat dalam peraturan perundangan di Indonesia.

Harry C. Bredemeier menyatakan bahwa hukum dapat digunakan sebagai pengintegrasi, dan sarana untuk memperlancar integrasi sosial. Teori ini merupakan pengembangan dari teori sistem sosial Talcott Parsons, yang

---

[38]H.R.Otje Salman dan Anthon F.Susanto, *Beberapa Aspek Sosiologi Hukum*, (Bandung: PT Alumni, 2004), hlm. 49-63

[39]Esmi Warassih, *Basis Sosial Hukum: Pertautan Ilmu Pengetahuan Hukum dan Ilmu Pengetahuan Sosial dalam Pranata Hukum, (Sebuah Telaah Sosiologis)*, (Semarang: PT Suryandaru Utama, 2005), hlm. 12

mengatakan bahwa sistem sosial terurai dalam sub sistem-sub sistem.[40] Talcott Parsons dengan teori struktural fungsional yang dimulai dengan empat fungsi penting sistem tindakan, yaitu *adaptation* (adaptasi), *goal attainment* (pencapaian tujuan), *integration* (integrasi), dan *latency* (pemeliharaan pola). Yang diperlukan dalam teori tindakan adalah suatu adaptasi aktif, bukan pasif. Teori ini menuntut adanya transformasi lingkungan secara aktif melawan kemandekan, untuk merealisasikan nilai-nilai kemanusiaan. Upaya manusiawi menghasilkan keseimbangan yang kompleks antara faktor-faktor yang menghalangi dan memperlancar perubahan evolusioner.

Hal ini sesuai dengan tujuan hukum dalam paradigma *al-Siyasat al-Syar'iyyah* (politik hukum) yang menyatakan bahwa, kebijakan pemimpin atas rakyat semata mata demi kemashlahatan bersama *(tasarruf al-imam 'ala raiyyah manuttun bi al-maslahah)*. Kaidah tersebut mengandung makna bahwa kebijakan pemimpin didasarkan atas dan bertujuan semata-mata untuk mewujudkan kemaslatan umum yang dapat memberikan manfaat bagi rakyat yang dipimpinnya.[41] Di sisi lain, ketika sebuah produk perundang-undangan telah melembaga dan menjadi kesadaran hukum, maka ia akan dapat menjadi cetak biru *(blue print)* bagi masyarakat, untuk mengawasi masyarakat *(social control)*, agar juga senantiasa berada dalam kebaikan dan kesejahteraan dalam bingkai negara hukum Indonesia yang berasaskan pancasila.

---

[40]Satjipto Rahardjo, *Pemanfaatan Ilmu-Ilmu Sosial Bagi Pengembangan Ilmu Hukum*, (Bandung: Alumni, 1977), hlm. 143 - 148

[41]Ali Ahmad an-Nadwi, *al-Qawa'id al-Fiqhiyya,* (Damascus: Dar al-Qalam, 2000), hlm. 157. Lihat pula Jalal al-Din 'Abd al-Rahman al-Suyuti, *al-Ashbah wa al-Nazair,* Cet. I (Beirut: Muassasah al-Kutub al-haqafiyyah, 1994), hlm. 158.

D. Kesimpulan

Terdapat beberapa kesimpulan dari kajian keberlangsungan hukum ekonomi syari'ah ini. *Pertama,* penerapan hukum Islam dalam kegiatan ekonomi atau kegiatan keuangan lainnya yang modern bukanlah pekerjaan yang sederhana. Dalam konteks itu, perkembangan ekonomi syari'ah sedikit banyak ditentukan oleh dinamika internal umat serta hubungan yang harmonis antara umat Islam dan Negara. Iklim politik yang kondusif memungkinkan berkembannya perbankan syariah, yang pada akhirnya, politik hukum dalam bidang ekonomi syari'ah ditentukan oleh proses integrasi gagasan sosial politik Islam kedalam sistem dan konfigurasi sosial politik nasional.

Kedua, dalam konteks sengketa ekonomi syari'ah seharusnya dipertegas bahwa perselisihan dalam masalah ekonomi syariah, hanya bisa diselesaikan di Peradilan Agama dan untuk Pengadilan Negeri tidak dibenarkan. Hal ini agar tidak terjadi dualisme putusan dan fungsi kelembagaan. Selain itu diperlukan perubahan (penambahan) materi Kompilasi Hukum Ekonomi Syari'ah Islam (KHES) yang terintegrasi dengan KHI didalamnya melalui kitab undang-undang tersendiri selevel KUHPerdata, sehingga menjadi produk hukum yang komprehensif dalam tataran peraturan perundang-undangan.

BAB IV
PROBLEMATIKA PENERAPAN ASAS-ASAS UMUM PEMERINTAHAN YANG BAIK (AAUPB) DALAM PERADILAN ADMINISTRASI

A. Pendahuluan

Esensi dari lahirnya sebuah negara adalah terciptanya ketentraman dalam kehidupan masyarakat. Untuk mewujudkan itu, hukum ditetapkan sebagai pranata terhadap hak dan kewajiban anggota masyarakat serta keharusan untuk menaatinya. Jika ketaatan pada hukum ini hanya diserahkan kepada kemauan bebas manusia sepenuhnya, maka tujuan kaidah hukum akan sulit dicapai. Karenanya, perlu diiringi dengan sanksi untuk mempengaruhi kemauan bebas itu yang berarti memaksa anggota masyarakat untuk taat pada hukum agar antar individu menghargai hak satu sama lain. Pamaksaan ketaatan akan kewajiban hukum ini membawa kita kepada konsepsi negara hukum.[1]

Secara embrionik, gagasan negara hukum telah dikemukakan oleh Plato ketika ia mengintrodusir konsep *nomoi*, sebagai karya ketiga di usia tuanya. Dalam karyanya ini Plato mengemukakan bahwa penyelenggaraan negara yang baik itu didasarkan pada hadirnya hukum yang baik. Gagasan ini kemudian dipertegas Aristoteles, dalam bukunya *Politica*, yang mengatakan bahwa negara yang baik adalah negara yang diperintah oleh konstitusi dan berkedaulatan

---

[1]Lili Rasjidi, *Filsafat Hukum, Mazhab dan Refleksinya*, CV Remadja Karya, Bandung, 1989, hal.158.

hukum. Terdapat tiga unsur dari pemerintahan yang berkonstitusi, yaitu: pemerintahan dilaksanakan untuk kepentingan umum; pemerintahan dibuat menurut hukum yang berdasarkan pada ketentuan-ketentuan umum, bukan dibuat oleh kesewenang-wenangan; dan pemerintahan yang dilaksanakan atas kehendak rakyat, bukan atas paksaan penguasa.[2]

Atas dasar itu kemudian, negara hukum muncul dalam berbagai model dan karakteristik, seperti negara hukum menurut Islam yang di sebut nomokrasi Islam, negara hukum Eropa Kontinental yang disebut *rechtsstaat* yang dipelopori oleh FJ Stahl, negara hukum Anglo-Saxon yang disebut *rule of law* yang dipelopori oleh A.V. Dicey, konsep negara hukum *sosialis legality* yang ada di negara-negara sosialis, dan negara hukum Pancasila yang ada di Indonesia, yang kesemuanya memiliki dimensi kesejarahan yang berbeda, namun sejatinya memiliki esensi yang sama, yakni pemerintahan berdasarkan hukum dan dijaminnya hak-hak rakyak.[3] Dengan demikian pengawasan terhadap penggunaan kekuasaan dan pembuatan hukum dapat dilakukan dengan demokratis oleh rakyat melalui kekuasaan legislatif, sedangkan pengawasan hukum terhadap penggunaan kekuasaan yang menyimpang dari hukum dapat dilakukan pada badan-badan yudikatif.[4]

Dalam upaya mewujudkan negara hukum tersebut, peran sistem demokrasi menjadi urgen. Hubungan di antara keduanya tidak dapat dipisahkan. Demokrasi tanpa

---

[2]Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Cet-II, FH-UII Press, Yogyakarta, 2003, hal. 2.

[3]M. Tahir Azhary, *Negara Hukum,* Bulan Bintang, Jakarta, 1992, hlm. 63.

[4]SF. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif Di Indonesia,* Liberty, Yogyakarta, 1997, hlm. 8-9.

pengaturan hukum akan kehilangan bentuk dan arah, sedangkan hukum tanpa demokrasi akan kehilangan makna.[5] Sebagaimana ditegaskan Jimly Asshiddiqie, bahwa teori tentang negara hukum, baik *rule of law* maupun *rechtsstaat* pada pokoknya tidak dapat dipisahkan dari teori tentang demokrasi, keduanya harus dilihat sebagai dua sisi dari mata uang yang sama.[6] Sehingga negara hukum demokrasi (*democratische rechtsstaat*) itu tidak lain merupakan konstitusi dalam arti ideal (*ideal begriff der verfassung*).[7]

Artinya, dalam konteks modern, hukum dan demokrasi menjadi keniscayaan dalam penyelenggaraan negara. Demokrasi dianggap sangat dekat dengan konsep kedaulatan rakyat yang menekankan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat, sehingga sinergitas kedua konsep ini adalah bagaimana membentuk suatu pemerintahan yang didasarkan atas kehendak bersama dan untuk menjalankan kepentingan rakyat banyak.[8]

Dengan terjadinya perkembangan zaman yang pesat yang disertai tuntutan kebutuhan rakyat yang semakin meningkat, peran negara menjadi sangat diperlukan untuk memenuhi kebutuhan dan kesejahteraan warganya. Konsep negara hukum formil kemudian semakin ditinggalkan dan diganti menjadi konsep negara hukum dalam arti materiil, yang lazim disebut *welfare state* atau *bestuurszorg* (negara kesejahteraan).[9]

---

[5]Ridwan HR, *Op. Cit.,* hal. 6.

[6]Jimly Asshiddiqie, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi,* Penerbit BIP, 2007, hlm. 300.

[7]Djokosutono, *Hukum Tata Negara*, kuliah himpunan Harun Al Rasyid, Ghalia Indonesia, 1982, hlm 199-200.

[8]Syahda Guruh Langkah Samudra, *Menimbang Otonomi VS Federal; Mengembangkan Wacana Federalisme dan Otonomi Luas Menuju Masyarakat Madani Indonesia*, Cet-I, PT. Remaja Rosdakarya, Bandung, 2000, hlm.131-132.

[9]Sf. Marbun, *Op. Cit.,* hal. 12.

Mengingat peran negara yang semakin luas itu, pemerintah sebagai pelaksana Negara, diberikan kewenangan untuk campur tangan (*staatsbemoeienis*) dalam segala lapangan kehidupan. Pada dasarnya setiap bentuk campur tangan pemerintah ini harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku sebagai perwujudan dari asas legalitas yang menjadi sendi utama negara hukum. Namun dalam keadaan tertentu, dapat bertindak tanpa bersandar pada peraturan perundang-undangan dan berdasarkan pada inisiatif sendiri melalui *freies Ermessen.* Hal ini ternyata menimbulkan kekhawatiran di kalangan warga negara karena dengan adanya *Freies Ermessen* muncul peluang terjadinya benturan kepentingan antara pemerintah dengan rakyat. Padahal pemerintah dalan menjalankan aktivitasnya terutama dalam mewujudkan tujuan-tujuan negara, tidak berarti pemerintah dapat bertindak semena-mena, melainkan sikap tindak itu haruslah dipertanggungjawabkan.[10]

Dalam kenyataanya memang *Freies Ermessen* ini kemudian menjadi salah satu sumber yang menyebabkan banyaknya timbul sengketa antara pejabat tata usaha negara dengan warga, utamanya dalam hal dikeluarkannya suatu keputusan *(beschikking)*. Untuk itu kehadiran hukum administrasi serta peradilan administrasi menjadi sangat penting, utamanya bagi negara hukum yang menganut paham *rechtsstaat* seperti Indonesia yang sudah mengakui eksistensi peradilan administrasi sejak lama.[11]

Lantas, dengan keberadaan peradilan administrasi tersebut, apakah keadilan masyarakat yang dibangun

---

[10]Sjachran Basah dalam Ridwan H.R, *Hukum…, Op. Cit.,* hal.242.

[11]SF. Marbun, *Op. Cit.,* hal. 15.

atas dasar faham demokratis sudah menjadi nafas tindak negara hukum. Padahal esensi dan hakikat negara hukum adalah adanya rasa keadilan, kedamaian dan ketertiban yang tercipta dalam suasana lingkungan sebuah negara. Sehingga, dalam konteks tersebut, timbul pertanyaan, apakah peradilan tata usaha negara, di Indonesia khususnya, sudah menerapkan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AAUPB) sebagai esensi negara hukum modern dalam setiap putusannya, sehingga tetap sejalan dengan hukum dan menjamin perlindungan hak-hak rakyat. Dari problem ini muncul pertanyaan mendasar yang akan menjadi topik kajin ini yaitu, Apakah eksistensi asas-asas umum pemerintahan yang baik (AAUPB) dalam ranah hukum administrasi dan Bagaimana penerapan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AAUPB) dalam konteks putusan peradilan tata usaha negara (PTUN) di Indonesia?

B. Konsep Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB)

Dalam sebuah negara, keberadaan asas hukum menjadi sebuah keharusan. Asas secara harfiah dapat dipahami sebagai dasar, landasan, fundamen, prinsip dan jiwa atau cita-cita. Asas adalah suatu dalil umum yang dinyatakan dalam istilah umum dengan tidak menyebutkan secara khusus cara pelaksanaanya. Atau juga dapat disebut pengertian-pengertian dan nilai-nilai yang menjadi titik tolak berpikir tentang sesuatu.[12] Sehingga asas hukum dapat disebut sebagai landasan bagi terbentuknya suatu peraturan hukum yang merupakan *ratio legis* dari peraturan hukum. Demikian

[12]SF. Marbun, *Op. Cit.*, hal. 180.

pula dengan keberadaan asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Istilah *Algemene Beginselen van Behoorlijk Bestuur (abbb)* di Indonesia masih dimaknai secara beragam oleh pakar hukum administrasi. Beberapa pengertian menterjemahkan sebagai asas-asas umum pemerintahan yang baik/ layak/ patut/ wajar. Di kalangan pakar hukum administrasi negara di Indonesia, terdapat perbedaan penerjemahan terutama menyangkut kata *beginselen* dan *behoorlijk*. Ada yang menerjemahkan kata *beginselen* dengan prinsip-prinsip, dasar-dasar, dan asas-asas. Sementara itu, kata *behoorlijk* diterjemahkan dengan yang sebaiknya, yang baik, yang layak, elok, pantas, senonoh, tidak ada celanya, dan yang patut.[13] Dengan penerjemahan ini *algemene beginselen van behoorlijk bestuur* menjadi prinsip-prinsip atau dasar-dasar atau asas-asas umum pemerintahan yang baik atau yang sebaiknya.

Soehardjo menerjemahkan *beginselen* dengan dasar-dasar, kemudian menggunakan istilah dasar-dasar pemerintahan yang layak. Menurut Soehardjo, sengaja dipilih kata "dasar" karena mempunyai arti lebih dekat atau terkait dengan peraturan atau ketentuan sehingga secara langsung dapat dihubungkan baik dalam penafsiran, pelaksanaan dan pengujian (*toetsing*) peraturan hukumnya.[14]

Istilah dasar-dasar atau prinsip-prinsip juga digunakan oleh Djenal Hoesen Koesoemahatmadja.[15] Istilah yang paling banyak digunakan sebagai penerjemahan dari *beginselen*

---

[13]*Ibid.,* hal. 336-337.

[14]Soehardjo, *Hukum Administrasi Negara; Pokok-Pokok Pengertian Serta Perkembanganya Di Indonesia,* UNDIP, Semarang, 1991, hal. 31.

[15]Djenal Hoesen Koesoemahatmadja, *Pokok-Pokok Hukum Tata Usaha Negara,* Alumni, Bandung, 1979, hal. 99.

adalah asas-asas. Dalam bahasa Belanda istilah "*behoorlijk*" berarti *betamelijk* dan *passend*,[16] yaitu pantas, patut, cocok, sesuai dan layak. Di samping itu, juga berarti *fatsoenlijk, betamelijk wijze*,[17] yakni sopan dan terhomat, tata cara yang pantas dan sopan, sedangkan kata baik, benar, betul atau rupawan dalam bahasa Belanda disebut *goed.*

Dengan beragamnya penafsiran ini, penulis lebih condong terhadap pemaknaan *algemene beginselen van behoorlijk bestuur* kepada asas-asas umum pemerintahan yang baik (AAUPB). Pemahaman terhadap asas-asas ini tidak terlepas dari konteks kesejarahan dan kebahasaan. Dengan bersandar pada kedua konteks ini, asas-asas umum pemerintahan yang baik, dapat dipahami sebagai asas-asas umum yang dijadikan sebagai dasar dan tata cara dalam penyelenggaraan pemerintah yang baik, dengan cara demikian penyelenggaraan pemerintahan itu menjadi baik, sopan, adil dan terhormat, bebas dari kezaliman, pelanggaran peraturan, tindakan penyalahgunaan wewenang dan tidak sewenang-wenang.

Berdasarkan rumusan para pakar tersebut, maka Jazim Hamidi merumuskan pengertian AAUPB sebagai berikut:[18]

a. AAUPB merupakan nilai-nilai etik yang hidup dan berkembang dalam lingkungan hukum administrasi negara.
b. AAUPB berfungsi sebagai pegangan bagi pejabat administrasi Negara dalam menjalankan fungsinya, merupakan alat uji bagi hakim administrasi dalam

---

[16]Ridwan HR, *Op. Cit.*, hal. 246.

[17]*Ibid.*

[18]Jazim Hamidi, et.al., *Penerapan Asas Asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan Yang Layak (AAUPL) di Lingkungan Peradilan Administrasi Indonesia,* Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999, hal. 24.

menilai tindakan administrasi negara (yang berwujud penetapan/*beschikking*), dan sebagai dasar pengajuan gugatan bagi pihak penggugat.

c. Sebagian besar dari AAUPB masih merupakan asas-asas yang tidak tertulis, masih abstrak dan dapat digali dalam praktik kehidupan di masyarakat.
d. Sebagian asas yang lain sudah menjadi kaidah hukum tertulis dan terpencar dalam berbagai peraturan hukum positif. Meskipun sebagian dari asas itu berubah menjadi kaidah hukum tertulis, sifatnya tetap sebagai asas hukum.

Adapun menurut Philipus M. Hadjon, AAUPB harus dipandang sebagai norma-norma hukum tidak tertulis, yang senantiasa harus ditaati oleh pemerintah, meskipun arti yang tepat dari AAUPB bagi tiap keadaan tersendiri tidak selalu dapat dijabarkan dengan teliti. Dapat pula dikatakan bahwa AAUPB adalah asas-asas hukum tidak tertulis, dari mana untuk keadaan-keadaan tertentu dapat ditarik aturan-aturan hukum yang dapat diterapkan.[19] Dari pendapat di atas tampak bahwa, kedudukan AAUPB dalam sistem hukum adalah sebagai hukum tidak tertulis. Padahal menyamakan AAUPB dengan norma hukum tidak tertulis dapat menimbulkan salah paham, sebab dalam konteks ilmu hukum telah dikenal bahwa antara "asas" dengan "norma" itu terdapat perbedaan. Asas atau prinsip merupakan dasar pemikiran yang umum dan abstrak, ide atau konsep, dan tidak mempunyai sanksi, sedangkan norma adalah aturan yang konkrit, penjabaran dari ide dan mempunyai sanksi.[20]

---

[19]Philipus M. Hadjon, et.al, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia,* Gajahmada University Press, Yogyakarta, 2005. hal. 270.

[20]Ateng Syafrudin dalam Ridwan HR., *Op.Cit.,* h. 20.

Pada kenyataannya, AAUPB ini meskipun merupakan asas, tidak semuanya merupakan pemikiran yang umum dan abstrak, dan dalam beberapa hal muncul sebagai aturan hukum yang konkrit atau tertuang secara tersurat dalam pasal undang-undang serta mempunyai sanksi tertentu. Berkenaan dengan hal ini, SF. Marbun mengatakan bahwa, norma yang berlaku dalam kehidupan masyarakat umumnya diartikan sebagai peraturan, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis yang mengatur bagaimana manusia seyogyanya berbuat. Oleh karena itu, pengertian norma (kaedah hukum) dalam arti sempit mencakup asas-asas hukum dan peraturan hukum konkrit, sedangkan dalam arti luas pengertian norma ialah suatu sistem hukum yang berhubungan satu sama lainnya.[21]

Lebih lanjut disebutkan bahwa, asas hukum merupakan sebagian dari kejiwaan manusia yang merupakan cita-cita yang hendak diraihnya, dengan demikian apabila asas-asas umum pemerintahan yang layak dimaknakan sebagai asas atau sendi hukum, asas-asas umum pemerintahan yang layak dapat dimaknakan sebagai asas hukum yang bahannya digali dan ditemukan dari unsur susila, didasarkan pada moral sebagai hukum riil, bertalian erat dengan etika, kesopanan dan kepatutan berdasarkan norma yang berlaku.[22] Berdasarkan hal ini tampak, sebagaimana juga disebutkan Jazim Hamidi bahwa, sebagian AAUPB masih merupakan asas hukum, dan sebagian lainnya telah menjadi norma hukum atau kaidah hukum.[23]

---

[21]SF. Marbun, *Pembentukan, Pemberlakuan dan Peran Asas-Asas Umum Pemerintah Yang Layak Dalam Menjelmakan Pemerintah Yang Baik dan Bersih di Indonesia,* Disertasi, Universitas Padjajaran,Bandung, 2001, hal.72.

[22]*Ibid.,* hal. 73.

[23]Jazim Hamidi, et.al., *Op.Cit.,* h. 61.

Diketahui bahwa AAUPB merupakan konsep terbuka dan lahir dari proses sejarah, sehingga terdapat beberapa macam rumusan AAUPB. Salah satunya yang dirumuskan G.H. Addink, meliputi:[24]

1. Asas larangan bertindak sewenang-wenang;
2. Asas keadilan atau asas kewajaran;
3. Asas kepastian hukum;
4. Asas kepercayaan;
5. Asas kesamaan;
6. Asas proporsionalitas atau asas keseimbangan;
7. Asas kehati-hatian; dan
8. Asas pertimbangan.

Rumusan yang lebih luas dikemukakan Crince Le Roy, bahwa asas-asas yang perlu diterapkan dalam penyelenggaraan pemerintahan untuk mewujudkan pemerintahan yang baik, meliputi:[25]

1. Asas kepastian hukum (*principle of legal security*);
2. Asas keseimbangan (*principle of proporsionally*);
3. Asas bertindak cermat (*principle of carefulness);*
4. Asas motivasi untuk setiap keputusan badan pemerintahan (*principle of motivation);*
5. Asas tidak boleh mencampuradukkan kewenangan (*principle of non misuse of competence);*
6. Asas kesamaan dalam mengambil keputusan (*principle of equality*);
7. Asas permainan yang layak (*principle of fair play*);

[24]Dikutip kembali dalam Sadjijono, *Memahami Beberapa Bab Pokok Hukum Administrasi,* Laksbang, Yogyakarta, 2008, hal. 176.

[25]Crince Le Roy dalam Paulus Effendi Lotulung, *Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AAUPB)*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1994, hal. 38-39.

8. Asas keadilan atau kewajaran (*principle of reasonableness of prohibition of arbitrariness*);
9. Asas menanggapi pengharapan yang wajar (*principle of meeting raised expectation*);
10. Asas meniadakan akibat-akibat suatu keputusan yang batal (*principle of undoing the consequences of unnulled decision*);
11. Asas perlindungan atas pandangan hidup (*principle of protecting the personal way of life*).

Kemudian 11 asas di atas, oleh Koentjoro Purbopranoto ditambah dua asas lagi, yaitu:[26] 1) Asas kebijaksanaan (*principle of sapiently*); 2) Asas penyelenggaraan kepentingan umum (*principle of public service*).

Di sisi lain Sadu Wasistiono merumuskan ciri-ciri tata negara hukum yang baik, meliputi:[27]

1. Mengikutsertakan semua masyarakat;
2. Transparan dan bertanggungjawab;
3. Efektif dan adil;
4. Menjamin adanya supremasi hukum;
5. Menjamin bahwa prioritas-prioritas politik, sosial dan ekonomi didasarkan pada *consensus* masyarakat;
6. Memperhatikan kepentingan mereka yang paling miskin dan lemah dalam proses pengambilan keputusan menyangkut alokasi sumber daya pembangunan.

Dari rumusan yang berbeda-beda tersebut, sejatinya dapat memberi gambaran dan pemahaman bagi aparatur negara dan hakim untuk digunakan sebagai dasar atau pedoman dalam menyelenggarakan pemerintahan dan sebagai etik dalam bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

---

[26]Koentjoro Purbopranoto dalam *Ibid.*

[27]Sadu Wasistiono dalam Sadjijono, *Op.Cit,* h. 180.

Jika dirunut secara historis, hadirnya AAUPB dalam hasanah hukum administrasi sebenarnya bermula dari Belanda. Pada tahun 1946 Pemerintah Belanda membentuk komisi yang dipimpin oleh *de Monchy* yang memikirkan dan meneliti beberapa alternatif tentang *Verhoogde Rechtsbescherming* atau peningkatan perlindungan hukum bagi rakyat dari tindakan administrasi negara yang menyimpang. Pada tahun 1950 komisi *de Monchy* kemudian melaporkan hasil penelitiannya tentang *verhoogde rechtsbescherming* dalam bentuk *algemene beginselen van behoorlijk bestuur* atau asas-asas umum pemerintahan yang baik.[28] Hasil penelitian komisi ini tidak seluruhnya disetujui pemerintah atau ada beberapa hal yang menyebabkan perbedaan pendapat antara komisi *de Monchy* dengan pemerintah, yang menyebabkan komisi ini dibubarkan pemerintah.

Kemudian, muncul komisi *van de Greenten*, yang juga bentukan pemerintah dengan tugas yang sama dengan *de Monchy*. Namun, komisi kedua ini mengalami nasib yang sama, yaitu karena ada beberapa pendapat yang diperoleh dari hasil penelitiannya tidak disetujui oleh pemerintah, dan komisi inipun dibubarkan tanpa membuahkan hasil.[29]

Tampaknya pemerintah Belanda pada waktu itu tidak sepenuh hati dalam upaya mewujudkan peningkatan perlindungan hukum bagi rakyat dari tindakan administrasi negara. Terbukti dengan dibubarkannya dua panitia tersebut, ditambah pula dengan munculnya keberatan dan kekhawatiran di kalangan pejabat dan para pegawai pemerintahan di Belanda terhadap AAUPB, karena

[28]Ridwan HR, *Op. Cit.*, hal. 243.

[29]*Ibid*, hal.244.

dikhawatirkan asas-asas ini akan digunakan sebagai ukuran atau dasar pengujian dalam menilai kebijakan-kebijakan pemerintah. Meskipun demikian, ternyata hasil penelitian *de Monchy* ini digunakan dalam pertimbangan putusan-putusan *Raad van State* (Dewan Pertimbangan Agung) dalam perkara administrasi. Dengan kata lain, meskipun AAUPB ini tidak dengan mudah memasuki wilayah birokrasi untuk dijadikan sebagai norma bagi tindakan pemerintahan, tetapi tidak demikian halnya dalam wilayah peradilan. Seiring dengan perjalanan waktu, keberatan dan kekhawatiran para pejabat dan pegawai pemerintah tersebut akhirnya hilang, bahkan sekarang telah diterima dan dimasukkan dalam berbagai peraturan perundang-undangan di Belanda.[30]

C. AAUPB dalam Sistem Hukum Indonesia

Dalam suatu negara hukum modern, peran pemerintah yang begitu luas membawa implikasi perlu adanya hukum administrasi negara yang bertujuan untuk memungkinkan administrasi negara menjalankan fungsinya di satu pihak, dan pada pihak lain melindungi warga negara terhadap sikap tindak administrasi negara, sehingga dengan adanya pembatasan kekuasaan dalam negara terhadap sikap tindak administrasi negara sangat menentukan bagi pelaksanaan kesejahteraan masyarakat.

Peningkatan kesejahteraan masyarakat di sini tidak hanya dalam arti materil, tetapi juga dalam semua bidang kehidupan karena secara langsung menyangkut harkat dan martabat manusia. Demikian pentingnya tujuan tersebut, hingga bentuk-bentuk kesejahteraan yang ingin

[30]*Ibid.*

dicapai itu juga dimaktubkan dalam landasan bernegara Indonesia, yakni UUD 1945. Dalam UUD 1945 tersebut telah mengamanatkan negara wajib melayani setiap warga negara untuk memenuhi kebutuhan dasarnya dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Oleh karena itu, penyelenggaraan pelayanan yang dilakukan oleh aparatur negara dalam berbagai sektor, wajib dilaksanakan sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar 1945 tersebut, serta bersandar pada asas-asas umum pemerintahan yang baik (AAUPB).

Memang secara eksplisit dan menyeluruh, dalam sejarahnya AAUPB belum pernah dituangkan secara resmi di dalam peraturan perundang-undangan sebagai asas-asas umum pemerintahan di Indonesia, sehingga kekuatannya secara yuridis formal belum ada. Artinya, belum ada peraturan formal khusus tentang asas-asas umum pemerintahan yang baik ini. Yang ada hanya sebatas penyebutan istilah dan berserakan dalam berbagai peraturan perundangan atau yurisprudensi. Dengan demikian, AAUPB ini secara utuh lebih mengikat secara moral atau sebagai sumber hukum ia lebih bersifat doktrinal.[31]

Rambu-rambu pelaksanaan AAUPB di Indonesia sesungguhnya terdapat dalam pembukaan UUD 1945, yakni negara berdasarkan atas Ketuhanan Yang Maha Esa, kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia dan kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Makna

---

[31]SF. Marbun dan Moh. Mahfud MD, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi,* Cet. Ke-V, Liberty, Yogyakarta, 2009, hal. 59.

pembukaan UUD 1945 tersebut mewajibkan penyelenggara negara untuk memelihara budi pekerti kemanusiaan yang luhur sesuai dengan cita-cita moral yang luhur dari rakyat. Asas pemerintahan yang baik menuntut partisipasi, keterbukaan, pertanggungjawaban dan kepastian hukum.[32]

Dalam perkembangan perundang-undangan di Indonesia, penormaan AAUPB pertama kali diusulkan oleh Fraksi ABRI dalam sidang pembahasan RUU Peradilan tata Usaha Negara pada 20 Mei 1986. Dalam sidang tersebut Fraksi ABRI menguslkan dimasukkannya prinsip-prinsip pemerintahan yang baik sebagai salah satu alasan gugatan atas tindakan administrasi negara.[33] Dengan demikian, AAUPB di Indonesia memiliki arti penting dan fungsi sebagai berikut:

a. Bagi administrasi negara bermanfaat sebagai pedoman dalam melakukan penafsiran dan penerapan terhadap ketentuan-ketentuan perundang-undangan yang bersifat sumir, samar dan tidak jelas. Kecuali itu sekaligus membatasi dan menghindari kemungkinan administrasi negara mempergunakan *freies ermessen*/melakukan kebijaksanaan yang jauh menyimpang dari ketentuan perundangan.
b. Bagi warga masyarakat, sebagai pencari keadilan, AAUPB dapat dipergunakan sebagai dasar gugatan sebagaimana disebutkan daalm pasal 53 UU No. 5 Tahun 1986 tentang PTUN.
c. Bagi Hakim TUN, dapat dipergunakan sebagai alat menguji dan membatalkan keputusan yang dikeluarkan Badan atau Pejabat TUN.

---

[32]Muin Fahmal, *Peran Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Layak Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Bersih*, UII Press, Yogyakarta, 2006, hal. 47.

[33]SF. Marbun dan Moh. Mahfud MD, *Op. Cit.*, hal. 59.

d. Kecuali itu, AAUPB tersebut juga berguna bagi badan legslatif dalam merancang undang-undang.[34]

Selain itu, apresiasi positif terhadap AAUPB juga dapat ditemukan dalam hukum positif Indonesia dewasa ini, baik dalam produk hukum baru maupun perubahan atas produk hukum sebelumnya. Beberapa produk hukum tersebut, yakni UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 9 Tahun 2004 tentang Perubahan UU No. 5 Tahun 1986 tentang PTUN. Dalam Pasal 20 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004 disebutkan bahwa penyelenggaraan penyelenggaraan pemerintahan berpedoman pada asas umum penyelenggaraan negara yang terdiri atas: a) asas kepastian hukum; b) asas tertib penyelenggara negara; c) asas kepentingan umum; d) asas keterbukaan; e) asas proporsionalitas; f) asas profesionalitas; g) asas akuntabilitas; h) asas efisiensi; dan i) asas efektifitas. Berdasarkan Pasal 53 ayat (2) bagian b UU No. 9 Tahun 2004 disebutkan bahwa "Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik", yang dalam penjelasannya disebutkan bahwa yang dimaksud dengan "asas-asas umum pemerintahan yang baik" adalah meliputi: a) asas kepastian hukum; b) asas tertib penyelenggara negara; c) asas keterbukaan; d) asas proporsionalitas; e) asas profesionalitas; dan f) asas akuntabilitas, sebagaimana dimaksud dalam UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.[35]

---

[34]SF Marbun, "Menggali dan Menemukan Asas-ASas Umum Pemerintahan yang Baik di Indonesia," tulisan pada *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara,* UII Press, Yogyakarta, 2001, hal. 210-211.

[35]Ridwan, *Tiga Dimensi Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi*, UII press, Yogyakarta, 2009, hal. 58-59.

Sedangkan dalam UU No. 28 Tahun 1999, dalam ketentuan Pasal 1 ayat (6) menyebut bahwa asas-asas umum pemerintahan yang baik adalah asas yang menjunjung tinggi norma kesusilaan, kepatutan, dan norma hukum, untuk mewujudkan penyelenggraaan negara yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme. Selanjutnya dalam Pasal 3 disebutkan bagian dari AAUPB, yaitu: a) asas kepastian hukum; b) asas tertib penyelenggara negara; c) asas kepentingan umum; d) asas keterbukaan; e) asas proporsionalitas; f) asas profesionalitas; g) asas akuntabilitas.

Asas-asas yang tercantum pada UU No. 28 Tahun 1999 ini tentu ditujukan untuk para penyelenggara negara secara keseluruhan, bukan pemerintahan dalam arti sempit. Karenanya dalam kaitannya proses peradilan, asas ini tidak memiliki konsekuensi hukum yang sama dengan AAUPB, yang secara nyata telah dijadikan sebagai dasar penilaian oleh hakim sejak lama di Indonesia.[36]

D. Eksistensi Putusan Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) dalam Menerapkan AAUPB

Istilah pengadilan atau peradilan memiliki kata dasar "adil." Peradilan dapat bermakna segala sesuatu mengenai perkara pengadilan. Sedangkan pengadilan merupakan dewan atau majelis yang mengadili perkara.[37] Dalam kajian hukum, pengadilan merupakan terjemahan dari *rechtbank* atau *court*, yang menunjukkan arti pada wadah, badan, lembaga atau institusi. Sedangkan peradilan merupakan terjemahan dari

[36]Juniarso Ridwan, *Hukum Administrasi dan Kebijakan Pelayanan Publik*, Nuansa Cendekia, Bandung, 2009, hal. 183.

[37]Suharso dan Ana Retnoningsih, *Kamus besar bahasa Indonesia*, (Semarang: Widya Karya, 2005), 15.

rechtspraak atau *judiciary*, yang menunjukkan arti fungsi, proses, atau cara memberikan keadilan, seperti dilakukan antara lain oleh pengadilan.[38] Sudikno Mertokusumo sebagaimana dikutip SF. Marbun, merumuskan pengadilan bukan semata-mata diartikan sebagai badan yang bertugas mengadili, tetapi juga tercakup didalamnya pengertian yang lebih abstrak, yakni hal yang memberikan keadilan. Jadi pengertian pengadilan kecuali tercakup didalamnya peradilan, juga mempunyai kemampuan berfungsi memberi keadilan.[39] Sehingga dalam konteks ini, peradilan administrasi atau PTUN,[40] dapat dipahami sebagai peradilan yang menyelesaikan perkara-perkara administrasi atau perkara-perkara yang tidak mengandung pelanggaran hukum.

Hadirnya PTUN, merupakan konsekuensi logis dari dianutnya faham negara hukum *rechtstaat*. Sehingga memerlukan hadirnya peradilan khusus, yakni peradilan yang hanya diberi kewenangan menyelesaikan sengketa yang muncul di bidang administrasi dan kepegawaian atau sengketa yang terjadi antara pejabat administrasi dengan seseorang atau badan hukum perdata sebagai akibat dikeluarkannya keputusan.[41]

Di Indonesia pasca kemerdekaan, PTUN dirumuskan melalui UU No. 5 Tahun 1986. Berdasarkan ketentuan Pasal 9 dan Pasal 10 undang-undang tersebut dinyatakan bahwa PTUN dibentuk dengan keputusan presiden dan pengadilan tinggi

[38]SF. Marbun, *Peradilan,* 38.

[39]*Ibid.,* 39.

[40]Dalam kajian sub bab ini penulis menggunakan istilah PTUN untuk menyebut peradilan TUN bukan dengan istilah peradilan administrasi agar memiliki persamaan istilah yang termaktub dalam UU No. 5 Tahun 1986 tentang PTUN, meskipun tidak terdapat perbedaan makna secara subtansial diantara keduanya.

[41]Ridwan, *Tiga Dimensi…,* 146.

TUN dibentuk melalui undang-undang. Ketentuan tersebut baru dapat terrealisasikan lima tahun kemudian melalui Kepres No. 52 Tahun 1990 dengan dibentuk lima PTUN, kemudian melalui UU No. 10 Tahun 1990 dibentuk pengadilan tinggi TUN, dan upaya ini kemudian terus berkembang.[42]

Di dalam penjelasan umum angka (5) UU No. 5 Tahun 1986 antara lain disebutkan bahwa, "hukum acara yang digunakan pada PTUN mempunyai persamaan dengan hukum acara yang digunakan pada Peradilan Umum untuk perkara perdata, dengan beberapa perbedaan antara lain: a) Pada PTUN hakim berperan lebih aktif dalam proses persidangan guna memperoleh kebenaran materiil dan untuk itu UU ini mengarah pada ajaran pembuktian bebas; b) suatu gugatan TUN pada dasarnya tidak bersifat menunda pelaksanaan KTUN yang disengketakan."

Peradilan TUN sebagai peradilan khusus memiliki beberapa karakteristik yang membedakannya dengan hukum acara perdata. Beberapa karakteristik tersebut, antara lain: a) obyek atau pangkal sengketa; b) kedudukan para pihak; c) gugatan rekonvensi; d) tenggang waktu mengajukan gugatan; e) rapat permusyawaratan; dan f) pemeriksaan persiapan.[43] Sehingga, dalam koridor tersebut harus dipahami apa sengketa TUN yang merupakan kompetensi absolut PTUN, karena dapat mengakibatkan gugatan dinyatakan tidak dapat diterima atau tidak berdasar *(dismissed)*. Adapun pengertian Sengketa TUN adalah sengketa yang timbul dalam bidang TUN antara orang atau badan hukum perdata dengan Badan atau Pejabat TUN, baik di pusat maupun di daerah, sebagai

---

[42]SF. Marbun, *Peradilan…*, 36-37.

[43]*Ibid.*, 147-154.

akibat dikeluarkannya Keputusan TUN, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Berdasarkan pengertian sengketa TUN diatas maka ada dua unsur sengketa TUN yaitu, *Pertama,* subyek yang bersengketa yaitu pihak penggugat adalah orang atau badan hukum perdata dan tergugat adalah selalu badan atau pejabat tata usaha negara. *Kedua,* obyeknya adalah Keputusan Tata Usaha Negara. Apabila melihat kompetensi PTUN di atas, hanya terbatas pada keputusan badan atau pejabat tata usaha negara yang tertulis, bahkan batasan ini lebih dipersempit dengan adanya kriteria bahwa keputusan tersebut harus bersifat konkrit, individual dan final yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata. Penilaian badan peradilan inipun hanya dari segi hukumnya *(rechmatigheid)*.

Dalam PTUN, dikenal adanya 4 asas, sebagaimana dirumuskan oleh Philipus M. Hadjon, yaitu:[44]

1. Asas Praduga *Rechtmatige (Vermodens van rechtmatige/ Presumptio Justea Causa)*.
   - Bahwa setiap KTUN harus dianggap sah *(rechtmatige)* sampai ada pembatalan oleh pengadilan.
   - Gugatan tidak menunda KTUN (Psl. 67 ayat 1 UU No. 5/1986)
   - Pembatalan KTUN bersifat *Ex-tunc/Vernietigbaar.*
   - Tidak menganut *Veiligheidsclausule/Spontane Vernitieging*
2. Asas Pembuktian Bebas *(Vrij Bewijs)*.
   - Hakim yang menentukan apa yang harus dibuktikan, beban dan penilaian pembuktian (Psl. 107 UU

[44]Philipus M. Hadjon, el. al., *Pengantar Hukum.,* 314.

No. 5/1986). (Berbeda dengan peradilan perdata dimana beban pembuktian diletakkan kepada Pihak Penggugat (psl. 1865 KUH Perd).

3. Asas Hakim Aktif *(Actieve Rechter / Dominus Litis)*.
   - Asas ini untuk mengimbangi kedudukan para pihak yang tidak seimbang, dimana posisi Tergugat Badan/ Pejabat TUN) dipandang lebih kuat daripada posisi Penggugat (orang/badan hukum perdata). Psl. 58, 63 (l), 80 dan 85 UU No. 5/1986.
4. Asas Mengikat Publik *(Erga Omnes)*.
   - Mengingat sengketa TUN adalah sengketa di bidang hukum publik, maka putusan Peratun bukan hanya berlaku/mengikat bagi para pihak yang bersengketa, melainkan juga berlaku bagi siapa saja (publik).

Terlebih setelah UU No. 5 Tahun 1986 di rubah melalui UU No. 9 Tahun 2004, alasan-alasan yang dapat diperkarakan pada TUN dipertegas pada Pasal 53 sebagai berikut:[45] a) Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku; dan b) Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Kemudian, dalam UU No. 9 Tahun 2004 ini juga diberi tambahan ketentuan melalui Pasal 53 ayat (2) huruf b dan c, yaitu menyatakan larangan *De tournement de pouvoir* dan melanggar larangan *willekeur* dalam satu ketentuan yaitu keputusan tata usaha negara yang digugat itu bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB).

[45]Lihat UU No. 9 Tahun 2004 tentang PTUN sebagai perubahan atas UU No. 5 Tahun 1986.

Alasan-alasan inilah yang digunakan untuk menggugat dan merupakan dasar-dasar (kriteria atau ukuran) untuk menguji *(toetsinggronden)* bagi hakim PTUN pada waktu menilai apakah keputusan yang disengketakan itu bersifat melawan hukum atau tidak. Terlebih dalam konteks asas hakim aktif *(Actieve Rechter/Dominus Litis)* penerapan putusan yang bersandar pada AUPB dapat lebih dimaksimalkan.

Ketentuan ini jelas lebih progresif dibanding ketentuan dalam UU No. 5 Tahun 1986 sebelum dirubah. Dahulu penerapan AUPB dalam putusan PTUN dan wilayah pemerintahan hanya bersifat terbatas pada pertimbangan hakim dan beradasarkan hasil lokakarya yang diadakan departemen kehakiman pada 14 Juli 1990.[46] Adapun dasar kewenangan hakim PTUN untuk menerapkan AUPB terhadap KTUN yang digugat ialah ketentuan Pasal 14 dan pasal 27 UU No. 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman. Dalam perjalanannya kemudian, langkah progresif ini ditindak lanjuti melalui petunjuk pelaksana Mahkamah Agung tertanggal 24 Maret 1992 No. 052/Td.TUN/III/1992.[47]

Tentu saja, upaya-upaya tersebut merupakan dasar pijakan dalam membentuk *image* penegakan hukum yang baik di Indonesia, khususnya dalam menjaga keselarasan pelaksanaan hukum oleh penguasa agar tidak disalahgunakan dan bebas dari praktik korupsi, kolusi dan nepotisme. Artinya, AUPB dalam konteks negara hukum Indonesia yang berdasarkan Pancasila harus melekat dalam setiap putusan-putusan yang dilahirkan hakim-hakim TUN, sebagai alat

---

[46]Lutfi Efendi, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi,* (Malang: Bayu Media, 2004), 83.

[47]*Ibid.*, 84.

kontrol tindakan penguasa yang tidak dikehendaki oleh masyarakat, seperti penyalahgunaan wewenang atau jabatan administasi, khususnya dalam pengambilan keputusan *(beschikking)*. Tujuan dari penerapan AUPB dalam putusan hakim TUN tidak lain untuk peningkatan perlindungan hukum bagi rakyat terhadap tindakan administrasi negara atau pemerintah yang dipandang merugikan.

Dengan begitu keberadaan PTUN, sebagaimana dikatakan Jazim Hamidi selaras dengan pilar dasar negara hukum. Disatu sisi, ia menjalankan peran sebagai lembaga kontrol (pengawas) terhadap tindakan administrasi negara agar tetap berada pada rel hukum. Pada sisi lain, sebagai wadah untuk melindungi hak-hak individu dan warga masyarakat dari tindakan penyalahgunaan wewenang atau tindakan sewenang-wenang.[48]

Perubahan secara umum atas UU No. 5 Tahun 1986 tentang PTUN menjadi UU No. 9 Tahun 2004 pada dasarnya untuk menyesuaikan terhadap UU No. 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman dan UU No. 5 Tahun 2004 tentang Perubahan atas UU No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung yang secara umum sudah menegaskan tentang pentingnya penerapan AUPB dalam putusan TUN.

Sehingga, dalam konteks ini, eksistensi putusan TUN terkait penerapan asas-asas umum pemerintahan yang baik atau AUPB telah diatur dalam Pasal 53 ayat (2) UU No. 9 Tahun 2004. Artinya ketika hakim menerapkan AUPB sebagai alat Penguji atau memberi putusan, dapat ditentukan asas mana dari AAUPB yang dipakai untuk menguji keabsahan keputusan tata usaha negara tersebut di

---

[48]Jazim hamidi, *Penerapan Asas..*, 9.

dalam pertimbangan hukum dan amar putusannya. Dengan demikian, terwujudnya rasa keadilan bagi pencari keadilan menjadi keniscayaan.

Tetapi jika hakim tidak menemukan AUPB mana yang akan dipakai sebagai alat penguji keabsahan keputusan tata usaha negara, maka hakim juga dapat mendasarkan pada ketentuan Pasal 28 ayat (1) UU Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman, hakim mencari dan menemukan AUPB yang lain untuk dipakai sebagai alat penguji keabsahan dan untuk membatalkan keputusan tata usaha negara, hal ini sebagaimana disimpulkan dalam Rakernas Teknis Peradilan Mahkamah Agung RI yang dilaksanakan pada 18-22 September 2005, dengan demikian putusan TUN dapat selaras dengan tujuan negara hukum.

Meski dalam UU Administrasi Pemerintahan, pengkodifikasian AUPB hanya 8 asas. Tentu ini merupakan sebuah langkah progresif. Kemudian dalam Pasal 9 ayat (1) UU tersebut juga dinyatakan bahwa setiap keputusan dan atau tindakan pemerintah wajib berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undnagan dan AUPB. Artinya, dengan dinormatifkannya AUPB dalam UU AP ini, berarti asas-asas tersebut telah menunjukkan arti pentingnya dalam memberikan isi, corak dan pertumbuhan serta perkembangan negara hukum Indonesia secara umum, dan putusan PTUN secara lebih khusus.[49]

Implentasi AUPB dalam konteks UU No. 9 Tahun 2004 juga dapat dilihat dari diberikannya kewenangan atas putusan

---

[49]UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Lihat pula SF. Marbun, "RUU Administrasi Pemerintahan Sebagai Ujung Tombak Negara Hukum-Demokratis," dalam *Menggagas Undang-Undang Administrasi Pemerintahan*, (Jakarta: AJI Press, 2008), 109-110

TUN untuk dilakukan upaya paksa, hal ini tidak termuat dalam UU No. 5 Tahun 1986 yang berlaku sebelumnya. Dalam UU No. 9 Tahun 2004 jo UU 51 Tahun 2009 tersebut, pada Pasal 116 ayat (4) dan ayat (5) dinyatakan bahwa “Dari ketentuan Pasal 116 ayat (4) dan (5) UU No. 9/2004 jo UU No. 51/2009 tersebut di atas, berarti terdapat 3 (tiga) macam sanksi yang akan diterapkan terhadap pejabat TUN dalam hal tidak bersedia mentaati atau melaksanakan putusan PTUN, yuitu: a) Pengenaan Uang Paksa; b) Sanksi Administratif; dan c) Diumumkan di Media Massa.” Untuk melaksanakan Pasal 116 UU No. 9 Tahun 2004 tersebut diperlukan adanya petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis, dan inilah yang harus segera direalisasikan pemerintah.

Meskipun tampaknya penerapan AUPB dalam putusan PTUN sudah memadai, Namun masih terdapat banyak kelemahan dalam aspek implementasi eksekusi putusan putusan TUN sebagaimana diatur dalam UU No. 9 tahun 2004. Sehingga, banyak putusan TUN yang sulit dilakukan eksekusi. Hal ini dapat kita lihat dari beberapa putusan berikut, yakni *Pertama*, terkait terhambatnya eksekusi Plaza di Bogor.[50] *Kedua,* kasus Rektor Universitas Sam Ratulangi Manado, Prof Dr Donald Rumokoy, SH, MH, tidak mematuhi Putusan PTUN yang telah berkekuatan hukum tetap yang memenangkan Dr. Ir Julius Pontoh sebagai Dekan FMIPA Unsrat dan Ir. Boyke Rorinpandey, M.Si sebagai Ketua Jurusan Sosial Ekonomi Fakultas Peternakan Unsrat.[51] *Ketiga,* kasus

[50]Ibnu Yunianto, “Mengasah Taji PTUN dengan RUU AP Perkuat engadilan TUN,” dalam *Menggagas Undang-Undang Administrasi Pemerintahan*, (Jakarta: Penerbit AJI, 2008), 16-17.

[51]“Rektor Unsrat Abaikan Putusan PTUN dan Sudi Silalahi,” dalam Antara News, Rabu 23 Mei 2012

Bupati Kepulauan Selayar Provinsi Sulawesi Selatan, H. Syahrir Wahab tidak mematuhi putusan PTUN Makassar Nomor: 58/G.TUN/2010/P.TUN.Mks yang telah berkekuatan hukum tetap dalam sengketa kepegawaian yang dimenangkan oleh Drs. Muh. Arsad, MM Kepala Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Kepulauan Selayar.[52] *Kelima*, putusan MA terkait SK pembekuan PSSI bernomor 01307/2015 oleh pemerintah c.q Kemeporan harus dicabut, sehingga memenangkan gugatan PSSI.[53] Serta masih banyak contoh lainnya.

Berbagai contoh kasus diatas, menunjukkan bahwa meskipun putusan telah berkekuatan hukum tetap *(in kracht van gewijsde)*, namun ternyata tidak dapat dilakukan eksekusi. Artinya, kasus tersebut merupakan fakta nyata tentang kesulitan dan problem yang dialami oleh PTUN sebagai lembaga peradilan Tata Usaha Negara dalam menegakkan keadilan dan memberikan kepastian hukum kepada masyarakat pencari keadilan. Padahal, dalam UU Administrasi Pemerintahan, dinyatakan bahwa Putusan PTUN yang dapat dieksekusi adalah putusan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap *(inkracht van gewijsde)*, yang amarnya mengabulkan gugatan Penggugat serta membebankan kewajiban tertentu kepada Tergugat (Badan/Pejabat TUN).

Eksekusi di PTUN pada prinsipnya menekankan pada asas *self respect* dan kesadaran hukum dari pejabat TUN terhadap isi putusan hakim untuk melaksanakannya dengan sukarela tanpa adanya upaya pemaksaan yang langsung dapat dirasakan

---

[52]"PTUN Laporkan Bupati Selayar ke Presiden." Dalam Koran Tempo Makassar, Senin 28 Januari 2013.

[53]"MA Batalkan SK Pembekuan PSSI," dalam http://www.republika.co.id/berita/koran/halaman-1/16/03/08/o3pi0815-ma-batalkan-sk-pembekuan-pssi, akses 1 Mei 2016.

dan dikenakan oleh pihak pengadilan terhadap pejabat TUN yang bersangkutan dengan mengedepankan asas kemanusiaan. Namun ketentuan tersebut sekaligus merupakan suatu kelemahan sistem eksekusi, kalau tidak boleh dikatakan justru sebagai suatu kekurangan. Karena, normativisasi hukum tidak cukup hanya sekedar memuat perintah dan larangan. Dibalik larangan, terutamanya harus ada ketentuan sanksi atas ketidakpatuhan. Ketidakpatuhan badan atau pejabat TUN untuk melaksanakan putusan pengadilan TUN sedikit banyak dapat mempengaruhi kewibawaan pengadilan, pelecehan terhadap peradilan, dan bukan mustahil jika ketidakpatuhan itu terjadi berulang-ulang, maka ketidakpercayaan masyarakat semakin tinggi kepada institusi pengadilan.[54]

Oleh karena itu, efektifitas pelaksanaan eksekusi putusan PTUN menjadi penting. Hal ini dalam rangka peningkatan wibawa penegakan hukum Tata Usaha Negara dimata para Pejabat Tata Usaha Negara. Terlebih kesadaran hukum pejabat pemerintah masih rendah dan mengandalkan serta mengedepankan pendekatan kekuasaan dalam menjalankan tugas. Idealnya, 8 asas ini, yakni a) asas kepastian hukum; b) asas kemanfaatan; c) asas ketidakberpihakan; d) asas kecermatan; e) asas tidak menyalahgunakan kewenangan; f) asas keterbukaan; g) asas kepentingan umum; h) pelayanan yang baik, harus melekat dalam dimensi hukum, termasuk eksekusi putusan PTUN.

Maka, untuk mengatasi kemandegan aspek sistem hukum ini, revisi terhadap regulasi pelaksanaan eksekusi putusan PTUN yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, merupakan agenda mendesak bagi Pemerintah agar

[54]Prildy Nataniel Boneka, "Tinjauan Hukum Putusan PTUN Dalam Rangka Eksekusi Putusan Yang Telah Memperoleh Kekuatan Hukum Tetap," *Jurnal Lex Administratum,* Vol. II/No.2/Apr-Jun/2014, 149.

hukum di Indonesia menjelma menjadi negara hukum yang baik *(good governance)* dan bersih *(clean government)* dari pusat sampai daerah.

E. Kesimpulan

Dalam sebuah negara, keberadaan asas hukum menjadi sebuah keharusan. Demikian pula dengan keberadaan asas-asas umum pemerintahan yang baik, khususnya dalam konteks Indonesia. Rambu-rambu pelaksanaan AUPB di Indonesia sesungguhnya terdapat dalam pembukaan UUD 1945. Oleh karena itu, penyelenggaraan pelayanan yang dilakukan oleh aparatur negara dalam berbagai sektor, wajib dilaksanakan sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar 1945 tersebut, serta bersandar pada asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB).

Penormaan AUPB dalam hukum positif Indonesia dewasa ini dapat kita temukan dalam beberapa dasar hukum, salah satunya dalam UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Dengan berpedoman pada dasar hukum tersebut, dapat dijadikan dasar pijakan yang baik dalam membentuk *image* penegakan hukum di Indonesia, khususnya dalam implementasi eksekusi putusan.

Namun dalam praktiknya terdapat banyak problemaatika dalam pelaksanaan putusan TUN yang haknya dilanggar oleh pejabat Tata Usaha Negara. Hal ini terjadi dikarenakan tidak adanya lembaga eksekutorial atau lembaga sanksi yang khusus menjalankan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara, rendahnya tingkat kesadaran pejabat Tata Usaha Negara dalam menaati putusan Pengadilan Tata Usaha Negara, serta rendahnya ketaatan hukum pejabat TUN.

BAB V
PERKEMBANGAN KONSEP OTONOMI DAERAH DI INDONESIA PASCA REFORMASI

A. Pendahuluan

Pelaksanaan pemerintahan daerah merupakan salah satu aspek struktural dari suatu negara sesuai dengan pandangan bahwa negara sebagai sebuah organisasi, jika dilihat dari sudut ketatanegaraan. Sebagai sebuah organisasi, pelaksanaan pemerintahan daerah diharapkan dapat memperlancar mekanisme roda kegiatan organisasi. Pendelegasian sebagian wewenang dari seseorang atau instansi suatu organisasi merupakan salah satu asas yang berlaku universal bagi setiap organisasi, yaitu dengan tujuannya agar kebijakan dapat terlaksana dengan efektif, meringankan beban kerja pimpinan, memencarkan peranan pimpinan sehingga terjadi demokratisasi dalam kegiatan organisasi.[1] Terlebih di era otonomi daerah yang memberikan kewengan daerah secara luas.

Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 menjelaskan bahwa pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil dengan bentuk dan susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang. Hal tersebut mengandung pemahaman bahwa indonesia merupakan negara kesatuan yang menganut sistem desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahannya yaitu dengan pemberian kesempatan dan keleluasaan untuk menerapkan sistem otonomi daerah.[2]

---

[1]Mustamin DG. Matutu dkk, *Mandat, Delegasi, Attribusi dan Implementasinya di Indonesia*, (Yogyakarta: UII Press, 1999), hlm. 24-26.

[2]Pasal 18 *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.*

Pada Pasal 1 angka (5) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah secara tegas menjelaskan tentang otonomi daerah sebagai hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sedangkan daerah otonom disebut sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem negara kesatuan.[3]

Dalam Kamus Ilmiah Populer, kata otonomi berasal dari kata *otonom* yang mempunyai makna *berdiri sendiri; dengan pemerintahan sendiri.* Sehingga dapat dijabarkan bahwa otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan.[4]

Muhammad Fauzan mendefinisikan otonomi yaitu kebebasan atau kemandirian, tetapi bukan kemerdekaan. Kebebasan yang terbatas atau kemandirian itu adalah wujud pemberian kesempatan yang harus dipertanggungjawabkan.[5]

Amrah Muslimin mendefinisikan otonomi sebagai bentuk pemerintahan sendiri. Secara dogmatif, pemerintahan tersebut digunakan dalam arti luas yang

---

[3]Pasal 1 angka 5 UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

[4]Pius A Partanto & M. Dahlan Al-Barry, *Kamus Ilmiah Populer,* (Surabaya: Penerbit Arkola, 1994), hlm. 552.

[5]Muhammad Fauzan, *Hukum Pemerintahan Daerah; Kajian Tentang Hubungan Keuangan Antara Pusat dan Daerah,* Cet. I, (Yogyakarta: UII Press, 2006), hlm, 64.

meliputi kegiatan membentuk perundang-undangan sendiri dan melaksanakannya sendiri.[6]

Menurut Bagir Manan, Otonomi bukan sekedar pemencaran penyelenggaraan pemerintahan untuk mencapai efisiensi dan efektifitas pemerintahan, otonomi adalah sebuah tatanan ketatanegaraan *(staatsrechtelijk)*, bukan hanya tatanan administrasi negara. Sebagai tatanan ketatanegaraan, otonomi berkaitan dengan dasar-dasar bernegara dan susunan organisasi negara.[7]

Ryaas Rasyid menjelaskan pengertian desentralisasi dan otonomi daerah pada asasnya mempunyai perbedaan. Istilah otonomi cenderung pada *political aspect* (aspek politik kekuasaan negara). Sedangkan desentralisasi lebih cenderung pada *administrative aspect* (aspek administrasi negara). Namun jika dilihat dari konteks *sharing of power* (pembagian kekuasaan), dalam praktiknya kedua istilah tersebut mempunyai keterkaitan yang erat dan tidak dapat dipisahkan. Artinya, jika berbicara mengenai otonomi daerah, tentu berhubungan dengan seberapa besar wewenang untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan yang telah diberikan sebagai wewenang rumah tangga daerah, demikian pula sebaliknya.[8]

Sebagian pakar menyatakan tidak ada perbedaan antara otonomi dan desentralisasi karena menurut mereka keduanya sama-sama membahas tentang kewenangan.

---

[6]M. Solly Lubis, *Perkembangan Garis Politik dan Perundang-Undangan Pemerintahan Daerah,* (Bandung: Alumni, 1983), hlm. 36.

[7]Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah,* Cet. I, (Yogyakarta: Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII, 2001), hlm. 24.

[8]Ryaas Rasyid, *Transisi Menuju Demokrasi,* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009), hlm. 78.

Desentralisasi berkaitan dengan penyerahan kewenangan sedangkan otonomi adalah kewenangan daerah otonom atas pemerintahannya. Sedangkan pakar yang menyatakan desentralisasi tidak sama dengan otonomi karena dilihat dari sudut pandang penyerahannya. Namun ketika dilihat dari sudut pandang kewenangan itu sendiri, tidak ada persoalan antara desentralisasi dengan otonomi sebab jika dinilai dari sudut pandang kewenangannya, keduanya mempunyai pengertian yang sama yaitu kewenangan yang diserahkan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah otonom dan kewenangan daerah otonom adalah mengatur dan mengurus masyarakatnya menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat.[9]

B. Konsep dan Tujuan Otonomi Daerah

Negara Indonesia, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 adalah negara Kesatuan (*unitary*). Namun dalam hal implementasi sistem Pemerintahan Daerah, khususnya pasca reformasi, Indonesia telah mengadopsi prinsip-prinsip federalisme, yakni otonomi daerah. Terdapat sebuah kolaborasi yang "unik" berkaitan dengan prinsip kenegaraan di Indonesia. Konsep otonomi daerah sebenarnya lebih mirip sistem dalam negara federal, bahwa konsep kekuasaan asli atau kekuasaan sisa (*residual power*) berada di daerah atau negara bagian. Sedangkan dalam sistem negara kesatuan (*unitary*), terdapat sedikit perbedaan, bahwa kekuasaan asli atau kekuasaan sisa itu

[9]Nuktoh Arfawie Kurde, *Telaah Kritis Teori Negara Hukum; Konstitusi dan Demokrasi Dalam Kerangka Pelaksanaan Desentralisasi dan Otonomi Daerah Berdasarkan UUD 1945*, Cet. I, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005), hlm. 134

berada di pusat sehingga terdapat pengalihan kekuasaan pemerintah dari pusat ke daerah. Padahal secara teoritis dalam negara kesatuan semua kebijakan terdapat di tangan Pemerintah Pusat.[10]

Definisi otonomi daerah secara etimologis berasal dari bahasa Yunani *autos* yang artinya sendiri, dan *nomos*, yang artinya aturan. Jadi dapat diartikan bahwa otonomi adalah mengurus dan mengatur rumah tangga sendiri. Otonomi dalam bahasa Inggris berasal dari perkataan *autonomy; auto,* yang artinya sendiri dan *nomy* sama artinya dengan *nomos* yang berarti aturan atau undang-undang. Jadi *autonomy* adalah mengatur diri sendiri.[11] Sementara itu Hardian,[12] mengemukakan bahwa konsep dasar dari otonomi daerah adalah memberikan wewenang kepada daerah untuk merencanakan dan melaksanakan pembangunan daerahnya masing-masing sesuai dengan apa yang mereka kehendaki dan mereka butuhkan, dan pemerintah pusat akan membantu dan memelihara kegiatan-kegiatan yang tidak mungkin dilaksanakan di daerah.

Otonomi daerah dalam arti sempit berarti mandiri, sedangkan dalam arti luas berarti berdaya. Jadi otonomi daerah dapat dipahami sebagai kemampuan suatu daerah dalam kaitannya pembuatan dan pengambilan suatu keputusan mengenai kepentingan daerahnya sendiri. Ini

---

[10]Jimly Asshiddiqie, "Otonomi Daerah dan Parlemen Di Daerah," dalam www.legalitas.org, Diakses pada 21 Januari 2012 pukul 10. 22 WIB.

[11]Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah,* (Jakarta: Nusamedia, 2009), hlm. 83.

[12]Hardian, "Otonomi Daerah Sebuah Solusi atau Menambah Konflik Pengelolaan Sumber Daya Alam," *Makalah* Sekolah Pasca Sarjana Institut Pertanian Bogor, 2004, hlm. 1.

selaras dengan gagasan Logemann sebagaimana dikutip E. Koswara,[13] yang memberikan definisi otonomi sebagai, kebebasan bergerak yang diberikan kepada daerah otonom, yang berarti juga memberikan kesempatan kepadanya untuk menggunakan prakarsanya sendiri dari segala macam kekuasaannya dan untuk mengurus kepentingan publik. Kekuasaan bertindak merdeka untuk memerintah sendiri daerahnya itu berdasarkan inisiatif sendiri.

Otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Otonomi daerah juga merupakan esensi pelaksanaan pemerintahan yang desentralistik, namun dalam perkembangan otonomi daerah, selain mengandung arti *zelfwetgeving* (membuat perda), juga mencakup *zelfbestuur* (pemerintahan sendiri).[14]

Sejak lama Moh. Hatta telah menegaskan bahwa otonomisasi suatu masyarakat oleh pemerintah tidak saja berarti melaksanakan demokrasi tetapi juga mendorong berkembangnya prakarsa sendiri dalam pembentukan dan pelaksanaan kebijakan untuk kepentingan masyarakat setempat. Dengan berkembangnya prakarsa sendiri tercapailah apa yang dimaksud dengan demokrasi yaitu pemerintahan dari, oleh dan untuk rakyat. Rakyat tidak saja menentukan nasibnya sendiri, melainkan juga dan terutama memperbaiki nasibnya sendiri.[15]

---

[13]E. Koswara, *Kebijaksanaan Desentralisasi Dalam Rangka Menunjang Pembangunan Daerah*, (Jakarta: LP3ES, 2001), hlm. 59.

[14]Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah Dalam Tinjauan Politik dan Hukum,* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 2007), hlm, 108-109.

[15]Indra J. Piliang (ed.), *Otonomi Daerah; Evaluasi dan Proyeksi,* (Jakarta: Yayasan Harkat Bangsa, 2003). hlm. 1.

Konsep otonomi daerah sejatinya merupakan amanat yang diberikan UUD 1945, yang secara umum termaktub dalam pasal 18. Pasal 18 ayat (2) menyebutkan, "Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan." Selanjutnya pada ayat (5) tertulis, "pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat." Dan ayat (6) juga menyatakan, "pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan."[16]

Lebih lanjut UU No. 22 Tahun 1999 mendefinisikan otonomi daerah sebagai wewenang daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sedang dalam UU No. 32 Tahun 2004, otonomi daerah sebagai hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan perundang-undangan.[17] Maka, dari berbagai rumusan otonomi daerah tersebut, dan dalam undang-undang yang pernah berlaku, otonomi daerah memiliki makna korelatif sebagai kewenangan dan kemandirian daerah otonom untuk mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri untuk kepentingan masyarakat setempat.

---

[16]Lihat UUD 1945 Pasal 18 ayat (2), ayat (5) dan ayat (6).

[17]Lihat UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 huruf f UU No. 22 Tahun 19999 dan Pasal 1 ayat (5).

Konsep otonomi daerah, menurut Ma'mun Ridwan,[18] sejatinya telah ada sejak zaman kerajaan-kerajaan di Nusantara, Pemerintah kolonial Belanda dan Jepang, sampai Indonesia merdeka hingga sekarang, sebenarnya telah melaksanakan konsep otonomi daerah. Pada setiap zamannya terdapat benang merah yang menunjukkan bahwa substansi otonomi daerah telah lama ada, yakni memberikan kewenangan pada pemerintahan daerah, untuk mengurus rumah tangganya sendiri, termasuk mengoptimalisasikan potensi sumber daya manusia dan potensi alamnya. Realitasnya menunjukkan, konsep otonomi darah mendorong penyelenggaraan pemerintah daerah bisa secara efektif dan efisien.

Karakteristik pemerintahan yang demokratis dengan prinsip otonomi tentu menjadikan kualitas pelayanan publik sebagai tolak ukur keberhasilan pemerintahan di pusat maupun di daerah. Sedangkan dalam konteks desentralisasi, pelayanan publik yang baik hanya dapat dihasilkan dengan penataan pemerintahan yang baik dari tingkat pusat hingga daerah.

Dalam konteks ini, otonomi daerah tidak lain merupakan perwujudan dari konsep desentralisasi. Dalam kajian hukum tata negara, pemerintah yang berdasarkan desentralisasi disebut *staatskundige decentralisatie* atau desentralisasi politik. Rakyat melalui wakil-wakilnya turut serta dalam pelaksanaan pemerintahan di daerah, dalam batas wilayah daerah masing-masing. Pelimpahan kewenangan (*delegation of authority*) dalam *staatskundige decentralisatie* akan berakibat

---

[18]Saepudin, "Otonomi Daerah; Landasan Hukum dan Asas Pemerintahan Daerah, dalam http://saepudinonline.wordpress.com, akses tanggal 9 Maret 2012, pukul 20. 45 WIB.

beralihnya kewenangan pemerintahan pusat secara tetap kepada pemerintahan daerah. Dalam suatu struktur desentralisasi, pemerintah tingkat bawahan merumuskan dan mengimplimentasikan kebijakan secara independen, tanpa intervesi dari tingkatan pemerintahan yang lebih tinggi.[19] Adanya pelimpahan kewenangan kepada pemerintah daerah tidak sebagai sesuatu yang harus ditakuti oleh pemerintah pusat karena pemberian kewenangan tersebut tidak akan terlepas dari kordinasi dan pengawasan pemerintah pusat. Pemberian otonomi kepada daerah hanya sebagai salah satu usaha untuk lebih melancarkan tugas dan tanggungjawab pemerintah pusat dalam penyelenggaraan urusan pemerintah, pembangunan, dan pelayanan masyarakat di setiap daerah.

Desentralisasi menurut Van der Pot dapat dibagi menjadi dua; desentralisasi teritorial dan desentralisasi fungsional. Desentralisasi teritorial (*territorial decentralisatie*), yaitu pelimpahan kekuasasan utnuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerah masing-masing (otonom), yang melahirkan badan-badan berdasarkan wilayah (*gebieds corporaties*), sedangkan desentralisasi fungsional (*fungsional decentralisatie*) adalah pelimpahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus sesuatu atau beberapa kepentingan tertentu, yang muncul dalam bentuk badan-badan dengan tujuan tertentu (*doelcorporatie*).[20]

Chema, Rondinelli, Conyers, dan Deakin sebagaimana dikutip Gadjong, menyimpulkan bahwa dalam perkembangan sekarang, baik negara maju maupun negara berkembang, desentraliasi dilaksanakan secara simultan dalam suatu

---

[19]Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan…*, *Op. Cit.*, hlm. 85

[20]Van Der Pot dan Donner, *Handboek het Nederlandse Staatrechat,* dalam Ridwan, *Hukum Administrasi....*, *Op. Cit.*, hlm. 16.

negara. Sentralisasi dan desentralisasi lebih tepat dilihat sebagai suatu perubahan *(variable)* ketimbang keadaan yang statis *(attribute)* dan tidak realistis menerapkan sistem pemerintahan sentralistis sepenuhnya atau sistem pemerintahan desentralistis sepenuhnya. Jadi bukan menjadikannya sebagai sebuah sistem yang dikotomis tetapi sebagai serangkaian kontinum (*continua)*.[21] Pada prinsipnya tidaklah mungkin diselenggarakan disentralisasi tanpa sentralisasi. Sebab, desentralisasi tanpa sentralisasi menghadirkan disintegrasi.[22]

Desentralisasi dalam kerangka otonomi sejatinya harus berorientasi pada beberapa aspek, yaitu, 1) aspek politik. Aspek ini untuk mengikutsertakan, menyalurkan inspirasi dan aspirasi masyarakat, dalam rangka pembangunan proses demokrasi lapisan bawah. 2) aspek manajemen pemerintahan. Aspek ini untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan, terutama dalam memberikan pelayanan terhadap masyarakat. 3) aspek kemasyarakatan. Aspek ini untuk meningkatkan partisipasi serta untuk menumbuhkan kemandirian masyarakat, dengan melakukan usaha pemberdayaan masyarakat, sehingga masyarakat semakin mandiri. 4) aspek ekonomi pembangunan. Aspek ini untuk melancarkan pelaksanaan program pembangunan guna tercapainya kesejahteraan rakyat yang makin meningkat.

Kebutuhan akan desentralisasi menurut Cheema dan Rondinelli di dorong oleh beberapa faktor,[23] yaitu: 1) kegagalan atau kurang efektifnya perencanaan yang terpusat

---

[21]Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan…, Op. Cit.*, hlm. 87.

[22]Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan..., Op. Cit.*, hlm. 67

[23]Ahmad Muzawwir, *Op. Cit.*, hlm. 41.

dan pengawasan setral dalam pembangunan; 2) Lahirnya teori-teori pembanguann yang lebih berorientasi kepada kebutuhan manusia; 3) semakin kompleksnya permasalahan masyarakat yang tidak mungkin lagi dikelola secara terpusat. Lebih lanjut Ryaas Rasyid mengatakan tentang desentraliasi, bahwa negara yang sentralistik cenderung tidak mampu menjawab secara cepat dan tepat semua kebutuhan berbagai kelompok masyarakat dan daerah, sehingga dibutuhkan desentralisasi.[24]

Salah satu tujuan desentralisasi yang paling universal adalah untuk mendorong terciptanya demokratisasi dalam pemerintahan. Dalam hal ini, demokrasi dan desentraliasasi dipandang sebagai suatu strategi untuk menciptakan stabilitas politik dan menciptakan suatu mekanisme institusional dalam membawa kekuatan non-pemerintah untuk terlibat dalam proses pemerintahan secara formal. Pelaksanaan pemerintahan di daerah merupakan salah satu amanat dari konstitusi yang dilandasi oleh asas desentralisasi. Desentralisasi sebagai pilar utama pemerintahan di daerah, dari waktu ke waktu selalu mengalami distorsi. Distorsi ini diakibatkan perubahan kerangak yuridis penyelenggaraan negara, peraturan perundang-undangan yang mengatur pelaksanaan pemerintahan di daerah, serta kebijakan yang diterapkan oleh pemerintah.

Pemaknaan desentralisasi secara konstitusional yang distortif dapat dilihat dalam beberapa aturan hukum, yaitu, UU No. 5 Tahun 1974 sebagai penyerahan urusan. UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 32 Tahun 2004 memaknai

---

[24]Ryaas Rasyid, *Desentraliasi Dalam Rangka Menunjang Pembanguann Daerah*, (LP3ES, Jakarta, 1998), hlm. 8.

desentralisasi sebagai penyerahan wewengan pemerintah. Sementara dalam UU No. 1 Tahun 1945, UU No. 2 Tahun 1948, UU No. 1 Tahun 1975, Penpres RI No. 6 Tahun 1959, dan UU No. 18 Tahun 1965 tidak menegaskan secara jelas dan eksplisit dalam klausul dalam pasal-pasalnya mengenai pengertian desentraliasi. oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.[25]

Namun, dari berbagai penjelasan tersebut, dapat dipahami bahwa dimensi pokok dari desentralisasi adalah penyerahan wewenang, pembagian kekuasaan, pendelegasian kewenangan, dan pembagian daerah dalam struktur negara kesatuan. Penyerahan, pendelegasian, dan pembagian kewenangan dengan sendirinya menciptakan kewenangan pada pemerintah daerah dalam pelaksanaan pemerintahan di daerah, yang di dahului pembagian daerah pemerintahan dalam bingkai daerah otonom.[26]

Desentralisasi dalam kaitannya hubungan pusat dan daerah, menurut Bagir Manan sejatinya harus mengacu pada UUD 1945, yang secara eksplisit mempertimbangkan,[27] *Pertama*, bentuk hubungan antara pusat dan daerah tidak boleh mengurangi hak-hak rakyat daerah untuk turut serta (secara bebas) dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah. *Kedua*, bentuk hubungan antara pusat dan daerah tidak boleh mengurangi hak-hak (rakyat) daerah untuk berinisiatif atau berprakarsa. *Ketiga*, bentuk hubungan antara pusat dan daerah dapat berbeda-beda antara daerah yang

---

[25]Lihat UU No 5 Tahun 1974, UU No. 22 Tahun 1999, dan UU No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

[26]Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan…*, *Op. Cit.*, hlm. 87.

[27]Bagir Manan, *Hubungan…*, *Op.Cit.*, hlm. xiii-xiv.

satu dengan daerah yang lainnya. *Keempat*, bentuk hubungan antara pusat dan daerah adalah dalam rangka mewujudkan keadilan dan kesejahteraan sosial di daerah.

Dengan demikian, makna utama desentraliasi dalam konteks otonomi daerah terletak pada kewenangan pemerintah daerah untuk menentukan kebijakannya sendiri sesuai dengan kondisi dan aspirasi masyarakat setempat. Dengan penerapan otonomi daerah tersebut, banyak harapan diletakkan bagi penyelesaian beragam permasalahan yang menghambat perkembangan dan kemajuan daerah.

C. Prinsip dan Landasan Hukum Otonomi Daerah

Otonomi daerah sebenarnya konsep yang sudah tidak asing lagi di Indonesia. Sejak masa Hindia-Belanda sejatinya penataan daerah-daerah di wilayah jajahan Belanda telah melaksanakan pemerintahan dengan sistem desentralisasi dan otonomi. Hal ini di tandai dengan berlakunya Undang-Undang Desentralisasi 1903 *(Desentralisatie Wet 1903)*.[28] Pasca kemerdekaan Indonesia, kemudian kebijakan otonomi daerah ditindaklanjuti dan terus berkembang. Namun dalam perkembangan itu, kebijakan otonomi daerah pasca kemerdekaan berada pada kondisi berbolak-balik arah; dari desentralisasi administrasi yang menekankan efisiensi ke desentralisasi politik yang menekankan aspek demokrasi. Realitas ini tentu tidak lain dipengaruhi oleh situasi sosial-politik yang berkembang saat itu yang mengalami pasang surut.[29]

---

[28]H.M Syafi'i, *Strategi dan Kebijakan Pembangunan Ekonomi Daerah*, (Yogyakarta: Averroes Press, 2007), hlm. 10.

[29]Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Edisi Revisi, (Jakarta: Grasindo, 2007), hlm. 141-148

Ketika kekuasaan beralih dari rezim Orde Lama ke tangan Orde Baru, otonomi daerah kemudian menjadi konsep yang sangat mahal untuk diterapkan. Selama rezim tersebut, pemerintah dalam mengakomodir gejolak kebinekaan justru dengan cara-cara yang tidak akomodatif. Berbagai kebijakan pemerintahan tentang otonomi pada masa Orba, baik berupa undang-undang (UU) maupun peraturan pemerintah (PP), pada dasarnya tidak dimaksudkan agar otonomi daerah dapat diwujudkan. Tetapi bagaimana meredam gejolak tuntutan otonomi dengan menitikberatkannya pada Pemda Tingkat II, sehingga otonomi yang diterapkan hanya sebatas slogan. Berbagai kebijakan yang diterapkan pemerintah pusat cenderung sentralistis dan sepihak, yang implikasinya harus dipikul sendiri oleh daerah. Sembilan belas (19) tahun kemudian, akibat berbagai tuntutan tokoh-tokoh daerah, pemerintah menerbitkan UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah. Produk hukum tersebut sebenarnya hanya sebatas strategi pemerintah pusat untuk mengendalikan daerah dengan mengatasnamakan otonomi daerah. Karena dalam kenyataannya pemerintah pusat tetap tidak memberi ruang gerak yang memadai bagi tokoh-tokoh daerah untuk membangun daerah dengan bermodal kekuatan identitas daerah dan kemandirian daerah.[30]

Realitas ini menurut Siti Zuhro, berakibat terhadap beberapa hal, yaitu:[31] *Pertama,* otonomisasi yang semestinya mampu mengurangi kecenderungan sentralisasi kekuasaan, ternyata

---

[30]Pheni Chalid, *Otonomi Daerah; Masalah, Pemberdayaan dan Konflik,* (Jakarta: Kemitraan, Jakarta, 2005), hlm. 3.

[31]Siti Zuhro, "Otonomi dan Kerusuhan di Daerah," dalam Frans M. Parera, et. al., *Demokratisasi dan Otonomi*, (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 1999), hlm. 159-160.

justru semakin memperkuat dominasi pusat terhadap daerah. Dalam hal ini daerah sangat tergantung pada pusat, baik dari segi dana maupun program pembangunan daerah. *Kedua,* institusi demokrasi di daerah seperti DPRD sengaja tidak difungsikan dan tidak diperankan. Sebaliknya, institusi ini diperlakukan sebagai *duo* pemerintah daerah. Tidak adanya pemisahan yang jelas antara lembaga eksekutif dan lembaga legislatif daerah ini, tidak hanya mengaburkan fungsi dan peran kedua lembaga tersebut, tetapi juga telah menciptakan hancurnya sistem kontrol terhadap kinerja pemerintah daerah. *Ketiga,* daerah-daerah yang memiliki kekayaan alam yang melimpah merasa daerahnya dijadikan sasaran eksploitasi pusat. Dalih demi pemerataan yang sering di dengungkan, hanya sebatas slogan semata. Karena pemerintah pusat telah mengelolanya menjadi bantuan pembangunan untuk kepentingan *status quo*.

Hadirnya era reformasi 1998 kemudian membawa angin segar dalam upaya perubahan sekaligus perbaikan tatanan bernegara. Otonomi daerah secara luas sebagai konsekuensi logis dari tuntutan demokratisasi di semua aspek, kemudian menjadi kebijakan yang diterapkan pemerintahan atas tuntutan pemerataan pembangunan sosial ekonomi, serta penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan politik yang efektif. Dalam konteks ini persoalan desentralisasi berkaitan erat dengan persoalan pemberdayaan, dalam arti memberikan keleluasaan dan kewenangan kepada masyarakat daerah untuk berprakarsa dan mengambil keputusan. Hal ini senada dengan pendapat Charles Eismann, bahwa otonomi daerah adalah kebebasan untuk membuat keputusan sendiri dengan tetap menghormati perundang-undangan.[32]

[32]Hanif Nurcholis, *Teori...*, *Op. Cit.*, hlm. 30.

Dasar pemikiran semacam itulah yang kemudian dituangkan dalam UU No. 22 Tahun 1999 yang lahir seiring gelombang reformasi dan demokratisasi di Indonesia. Dengan diberlakukannya UU No. 22 Tahun 1999, Indonesia memasuki tahap baru pemerintahan. Paradigma desentralisasi yang termuat dalam UU 22 Tahun 1999, menjadi harapan banyak pihak agar menjadi solusi yang tepat atas berbagai persoalan yang ada di daerah. Asumsi dasar desentralisasi tersebut yaitu mendekatkan pelayanan kepada rakyat. Dengan sistem desentralisasi, pelayanan publik menjadi mudah direalisasikan mengingat adanya kedekatan antara penyedia layanan dan pengguna layanan. Terlebih lagi mengingat bentuk negara Indonesia sebagai negara kepulauan yang sulit dijangkau dan setiap wilayah memiliki karakteristik yang sangat berbeda-beda.[33]

Misi utama dari UU No. 22 Tahun 1999 tersebut adalah memang untuk mewujudkan desentralisasi. Menurut Mardiasmo,[34] setidaknya ada dua alasan yang melatarbelakangi upaya ini. *Pertama,* intervensi pemerintah pusat yang terlalu besar dimasa lalu telah menimbulkan masalah rendahnya kapabilitas dan efektivitas Pemerintah Daerah dalam mendorong proses pembangunan dan kehidupan demokrasi di daerah. *Kedua,* tuntutan pemberian otonomi muncul sebagai jawaban untuk memasuki *era new game* yang membawa *new rule* pada semua aspek kehidupan manusia di masa yang akan datang.

Namun, tampaknya, reformasi yang menjadi tumpuan perubahan kehidupan bernegara, dipahami oleh elite

---

[33]Pheni Chalid, *Op. Cit.*, hlm. 27.

[34]Mardiasmo, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah,* (Yogyakarta: PT Andi Offset, 2004), hlm. 3-4.

di daerah sebagai euforia otonomi. Euforia merupakan ekspresi kegembiraan sesaat, yang menggambarkan bahwa proses politik hanya berlangsung dalam situasi darurat jangka pendek. Kegembiraan jangka pendek ini tidak akan membuahkan demokrasi lokal yang kokoh dan berkelanjutan, kecuali hanya membuahkan kekecewaan, instabilitas dan merajalelanya korupsi.[35]

Euforia otonomi ini juga tercermin dalam koordinasi pemerintahan yang cenderung tidak efektif. Otonomi daerah menjadi kontra-produktif bagi efektivitas penyelenggaraan pemerintahan nasional ketika pelaksanaannya memunculkan hubungan yang tidak serasi antara Pusat dan Daerah. Pengaturan dan pembinaan oleh Pusat dianggap intervensi oleh daerah, dan sebaliknya, inisiatif daerah seringkali dianggap insubordinasi atau kebablasan oleh Pusat. Demikian pula dengan pelaksanaan pilkada. Institusi yang semula dipandang sebagai bagian dari penguatan demokratisasi dalam pemerintahan, dalam praktik berkecenderungan menjadikan birokrasi daerah sebagai tempat balas jasa bagi tim sukses pemenang pilkada.[36]

Hal ini tidak lain karena UU No 22 Tahun 1999 sebagai dasar hukum pelaksanaan otonomi daerah, disatu sisi, secara subtantif memang memberikan kebebasan yang nyata dan seluas-luasnya bagi daerah untuk menyelenggarakan pemerintahannya sendiri (otonomi). Di sisi lain, produk hukum ini juga merupakan eksperimen kebijakan otonomi

[35]Moh. Mahfud MD, "Otonomi Daerah Di Era Reformasi," Materi Kuliah Hukum Otonomi Daerah, disampaikan pada Program Pascasarjana FH UII Yogyakarta, 23 April 2011, Pukul 14.00 WIB.

[36]Safri Nugraha, *Perencanaan pembangunan Hukum Nasional*, (Jakarta: BPHN, Depkumham, 2006), hlm. xxvi.

daerah.[37] Maka tidak heran jika kemudian, produk hukum ini direvisi melalui UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.

Hadirnya otonomi daerah era reformasi sejatinya memang merupakan upaya pemerintahan dalam memberikan jawaban atas tuntutan pemerataan pembangunan sosial ekonomi yang merata. Dalam konteks ini persoalan desentralisasi berkaitan erat dengan persoalan pemberdayaan, dalam arti memberikan keleluasaan dan kewenangan kepada daerah untuk berprakarsa dan menentukan masa depannya sendiri. Disamping itu, upaya *empowerment* akan menjamin hak dan kewajiban serta wewenang dan tanggung jawab dari organisasi pemerintahan di tingkat daerah untuk dapat menyusun program, memilih alternatif dan mengambil keputusan dalam mengurus kepentingan msyarakat daerahnya sendiri.

Beranjak dengan paradigma itu kemudian lahirlah UU No. 22 Tahun 1999. Hadirnya regulasi ini merupakan salah satu upaya pemerintah "mendinginkan" euforia reformasi dan di lain pihak untuk menjaga keutuhan NKRI. Maka tidak salah jika "nada" produk hukum ini sangat menekankan aspek kebebasan, demokrasi, dan aspirasi masyarakat atau partisipasi publik. Hadirnya undang-undang ini juga sebenarnya berawal dari wacana federalisme yang di usung Amin Rais melalui bendera Partai Amanat Nasional (PAN). Namun wacana ini kemudian ditentang oleh pihak Golkar dan lain-lain. Untuk menengahi diskursur ini, Abdurrahman Wahid (Gus Dur) kemudian menawarkan jalan tengah, yakni tetap dengan bentuk negara kesatuan tetapi dengan

[37]Tim Percik, *Proses dan Implikasi Sosial-Politik Pemekaran; Studi Kasus di Sambas dan Buton*, (Salatiga: Yayasan Percik, Summary Paper-pdf, 2007), hlm. 5.

menerapkan pembagian kekuasan sistem federal. Konklusi dari perdebatan itu kemudian lahirlah UU No. 22 Tahun 1999 yang menganut otonomi luas, yang subtansinya mirip negara federal, yakni hanya menyerahkan sedikit urusan tertentu kepada pusat.[38]

Ditengah berlakunya UU No. 22 Tahun 1999 ini, gelombang dukungan untuk dilakukan amandemen terhadap UUD 1945 berjalan seiring dengan semakin menguatnya krisis kepercayaan sebagian elemen masyarakat terhadap profil pimpinan nasional. Pemerintah dan parlemen kemudian melahirkan suatu kesepakatan untuk melakukan proses amandemen UUD 1945. Pada perubahan kedua UUD 1945, MPR dalam sidang tahunan yang dilaksanakan tahun 2000 itu, menghendaki pengaturan tentang pemerintahan daerah secara berbeda dari yang diatur di dalam UU No. 22 Tahun 1999 yang ditengarai terdapat banyak kelemahan. Perubahan itu terkait penambahan Pasal 18A dan 18B, yang memberikan definisi lebih jelas terhadap daerah besar dan kecil yang ada pada UUD 1945 sebelum amandemen. Dalam UUD 1945 pasca perubahan, daerah besar didefinisikan menjadi provinsi sedangkan daerah kecil adalah kabupaten, kota dan desa atau dengan nama lain. Hal lain yang lebih jelas adalah penyebutan secara eksplisit bahwa dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah, baik provinsi, kabupaten, maupun kota harus menerapkan otonomi luas dan tugas pembantuan atau desentralilisasi.[39]

Setelah UUD 1945 dilakukan dalam empat tahap (1999-2002). Landasan atau jiwa pelaksanaan pemerintahan dan

[38]Moh. Mahfud MD, *Membangun Polik Hukum Menegakkan Konstitusi*, (Jakarta: Pustaka LP3ES, 2006), hlm. 223.

[39]Hanif Nurcholis, *Op. Cit.*, hlm. 109-110.

penyelenggaraan negara setelah amandemen mengalami perubahan mendasar, termasuk di dalamnya mengenai landasan pelaksanaan pemerintahan daerah.[40] Ada beberapa alasan rasional tentang urgensi otonomi daerah yang diterapkan awal reformasi di Indonesia,[41] *Pertama*, persiapan ke arah federasi Indonesia masih belum memungkinkan. Sejumlah persyaratan juga harus dipenuhi terutama yang menyangkut perwujudan demokrasi dalam kehidupan sehari-hari. Sementara itu, saat ini masyarakat Indonesia sedang mengalami proses transisi dalam mewujudkan sebuah demokrasi. *Kedua,* pilihan otonomi luas merupakan pilihan yang sangat strategis dalam rangka memelihara *nation-state* (negara bangsa) yang sudah lama di bangun. Sehingga otonomi merupakan upaya mengembalikan harkat, martabat dan harga diri masyarakat Indonesia di daerah yang selama puluhan tahun termarjinalkan. *Ketiga,* sentralisasi terbukti gagal mengatasi krisis nasional. *Keempat,* pemantapan demokrasi politik. Demokrasi tanpa ada penguatan politik lokal akan menjadi sangat rapuh, karena tidaklah mungkin sebuah demokrasi dibangun hanya dengan memperkuat elite politik nasional. *Kelima,* keadilan. Desentralisasi dan otonomi daerah akan mencegah terjadinya kepincangan di dalam menguasai sumber daya yang dimiliki dalam sebuah negara.

D. Konsep Hubungan Kewenangan Pemerintahan Daerah

Esensi pemerintahan di daerah berkaitan dengan kewenangan yang dimiliki dalam mengurus dan mengatur

[40]Agussalim Andi Gadjong, *Op. Cit.*, hlm. 162-163.

[41]Syaukani, dkk., *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan,* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009), hlm. 36-45.

rumah tangganya. Kewenangan pemerintah daerah berkaitan dengan pembagian kekuasaan dalam penyelenggaraan pemerintahan, yang terpola dalam sistem pemerintahan negara federal dan negara kesatuan. Sistem negara federal terpola dalam tiga struktur tingkatan utama, yaitu pemerintah federal (pusat), pemerintah negara bagian (provinsi), dan pemerintah daerah otonom. Sedangkan sistem negara kesatuan terpola dalam dua struktur tingkatan utama, yaitu pemerintah pusat dan pemerintah daerah (provinsi, kabupaten dan kota).[42]

Dalam konsep hukum, wewenang mengandung arti wewenang kemampuan untuk melakukan tindakan-tindakan hukum tertentu, yaitu suatu tindakan yang dapat menimbulkan akibat hukum. Sementara wewenang pemerintahan diartikan sebagai kemampuan untuk melaksanakan hukum positif, sehingga menimbulkan hubungan hukum antara pemerintah dengan warga negara.[43]

Tinjauan pemerintahan negara kesatuan terformat dalam dua sendi utama, yaitu sistem pemerintahan yang sifatnya sentralistik atau desentralistik, seperti Indonesia. Kedua sifat ini menciptakan karakter hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, yang terkait dengan bentuk, susunan, serta pembagian kekuasaan atau kewenangan yang ada pada negara. Artinya, dari bentuk dan susunan negara

---

[42]Untuk penggambaran nyata penerapan bentuk negara dapat kita lihat pada pemerintahan Amerika Serikat untuk bentuk negara federal, dan Indonesia untuk bentuk negara kesatuan. Lihat R. M. A. B. Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*, (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004), hlm. 299.

[43]Ridwan, *Hukum Administrasi Didaerah*, (Yogyakarta: UII Press, 2010), hlm. 66.

dapat dilihat apakah kekuasaan itu dibagi ke daerah-daerah atau kekuasaan itu dipusatkan di pemerintah pusat. Dari sisi pembagian kekuasaan dalam suatu negara, maka bisa berbentuk sistem sentralisasi atau sistem desentralisasi. Sistem ini secara langsung mempengaruhi hubungan pusat dengan daerah dalam pelaksanaan pemerintahan di daerah.[44]

Pemberian sebagian kewenangan (kekuasaan) kepada daerah berdasarkan hak otonomi (negara kesatuan dengan sistem desentralisasi), tetapi pada tahap akhir, kekuasaan tertinggi tetap di tangan pusat. Jadi, kewenangan yang melekat pada daerah tidaklah berarti bahwa pemerintah daerah itu berdaulat sebab pengawasan dan kekuasaan tertinggi masih tetap terletak di tangan pemerintah pusat. Hubungan pemerintah pusat dengan daerah dalam suatu negara kesatuan yang *gedecentraliseerd*, pemerintah pusat membentuk daerah-daerah, serta menyerahkan sebagian dari kewenangannya kepada daerah-daerah.[45]

Kewenangan dalam pelaksanaan pemerintahan daerah, meliputi kewenangan membuat perda-perda (*zelfwetgeving*) dan penyelenggaraan pemerintahan (*zelfbestuur*) yang diemban secara demokratis. Pelimpahan atau penyerahan wewenang dari pemerintah pusat kepada daerah-daerah otonom bukanlah karena hal itu ditetapkan dalam konstitusinya, melainkan disebabkan oleh hakikat negara kesatuan itu sendiri. Prinsip pada negara kesatuan ialah bahwa yang memegang tampuk kekuasaan tertinggi atas segenap urusan negara adalah pemerintah pusat (*central government*),

---

[44]Kranenburg, *Algemene Staatsleer*, sebagaimana dikutip Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah dalam Tinjauan Politik dan Hukum,* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 2007), hlm. 75.

[45]Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan.., Op. Cit.*, hlm. 78.

tanpa adanya gangguan oleh suatu delegasi atau pelimpahan kekuasaan kepada pemerintah daerah (*local government*).[46] Pengaturan pelaksanaan kekuasaan negara mempunyai dua bentuk, yaitu dipusatkan atau dipencarkan.[47] Jika kekuasaan negara dipusatkan maka terjadi sentralisasi, demikian pula sebaliknya, jika kekuasaan negara dipencarkan maka terjadi desentralisasi. Dalam berbagai perkembangan pemerintahan, dijumpai arus balik yang kuat ke arah sentralistik, yang disebabkan faktor-faktor tertentu.[48]

Dalam konteks negara kesatuan yang bersendikan otonomi daerah, pembagian wewenang kekuasaan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, lazimnya diimplementasikan berdasarkan tiga asas, yakni desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan *(medebewind)*.

Asas desentralisasi dapat dipahami bahwa dimensi pokok dari asas tersebut adalah penyerahan wewenang, pembagian kekuasaan, pendelegasian kewenangan, dan pembagian daerah dalam struktur negara kesatuan. Penyerahan, pendelegasian, dan pembagian kewenangan dengan sendirinya menciptakan kewenangan pada pemerintah daerah dalam pelaksanaan pemerintahan di daerah, yang di dahului pembagian daerah pemerintahan dalam bingkai daerah otonom.[49]

---

[46]H. M. Laica Marzuki, "Hukum dan Pembangunan Daerah Otonom", Kertas Kerja PSKMP-LPPM UNHAS Makassar 18 Nopember 1999, hlm. 12. Lihat juga Notohamidjojo, *Makna Negara Hukum*, (Jakarta: Badan Penerbit Kristen, 1970), hlm. 14.

[47]Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, (Jakarta: Sinar Harapan, 1994, hlm. 17.

[48]The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia (1)*,(Jakarta: Gunung Agung, 1967), hlm. 38-39.

[49]Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan…*, *Op. Cit.*, hlm. 87.

Dengan demikian, makna utama desentraliasi terletak pada kewenangan pemerintah daerah untuk menentukan kebijakannya sendiri sesuai dengan kondisi dan aspirasi masyarakat setempat. Dengan penerapan otonomi daerah tersebut, banyak harapan diletakkan bagi penyelesaian beragam permasalahan yang menghambat perkembangan dan kemajuan daerah. Maka tidak heran jika dalam pelaksanaan desentralisasi, terdapat beberapa tingkat peralihat kewenangan, yakni kewenangan untuk merencanakan, memutuskan, dan mengatur dari pemerintah pusat ke lembaga-lembaga yang lain.

Sedangkan asas dekonsentrasi, sebagaimana dijelaskan Rondinelli adalah merupakan pelimpahan sejumlah kewenangan atau tanggung jawab administrasi kepada cabang departemen atau badan pemerintah yang lebih rendah. Harold F. Aldelfer menjelaskan, pelimpahan wewenang dalam bentuk dekonsentrasi semata-mata menyusun unit administrasi atau *field admnistration*, baik tunggal ataupun ada dalam hirarki, baik itu terpisah atau tergabung, dengan perintah mengenai apa yang seharusnya mereka kerjakan atau bagaimana mengerjakannya.[50]

Jadi, dekonsentrasi dapat dipahami sebagai penyebaran atau pemencaran kewenangan pusat kepada petugasnya yang tersebar di wilayah-wilayah untuk melaksanakan kebijaksanaan pusat. Pendelegasian wewenang pada dekonsentrasi hanya bersifat menjalankan atau melaksanakan peraturan-perturan dan keputusan-keputusan pusat lainnya yang tidak berbentuk peraturan, yang tidak dapat berprakarsa menciptakan peraturan dan membuat keputusan bentuk lainnya untuk kemudian dilaksanakannya sendiri pula.

[50]Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan otonomi Daerah,* (Jakarta: Grasindo, 2007), hlm 19.

Adapun asas tugas pembantuan *(medebewind)* dapat sebagai menyelenggarakan kepentingan-kepentingan dari pusat atau daerah-daerah yang tingkatannya lebih atas oleh perangkat daerah yang lebih bawah. Sedang Koesoemahatmadja, mengartikan *medebewind* atau *zelfbestuur* sebagai pemberian kemungkinan dari pemerintah pusat atau pemerintah daerah yang lebih atas untuk meminta bantuan kepada pemerintah daerah atau pemerintah daerah yang tingkatannya lebih rendah agar menyelenggarakan tugas atau urusan rumah tangga daerah yang tingkatannya lebih atas.[51]

Dengan demikian walaupun sifat tugas pembantuan hanya bersifat membantu dan tidak dalam konteks hubungan atasan-bawahan, tetapi dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah tidak mempunyai hak untuk menolak. Hubungan ini timbul oleh atau berdasarkan ketentuan hukum atau peraturan perundang-undangan. Pada dasarnya, tugas pembantuan adalah tugas melaksanakan peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi. Daerah terikat melaksanakan peraturan perundang-undangan, termasuk yang diperintahkan atau diminta dalam rangka tugas pembantuan.

Asas tugas pembantuan di Indonesia telah dipraktekkan sejak masa pemerintahan Hindia Belanda. Dalam wilayah Hindia Belanda tersebut ada wilayah yang disebut daerah swapraja, yaitu daerah kesultanan atau kerajaan yang diperintah langsung oleh sultan-sultan atau raja-raja pribumi dengan aturan hukum adat masing-masing. Raja atau sultan yang melakukan tindakan atau melaksanakan urusan dari pemerintah pusat atau pemerintah atasnya dengan biaya yang telah ditentukan pusat disebut melaksanakan *medebewind.*[52]

---

[51]Hanif Nurcholis, *Teori…*, *Op. Cit.*, hlm. 21.

[52]Hanif Nurcholis, *Teori dan…*, *Op. Cit.*, hlm. 22-23.

Untuk menyelenggarakan urusan pemerintah pusat maupun pemerintah daerah sebagai tugas pembantuan, dalam prakteknya memerlukan dana (pembiayaan pembangunan daerah dan belanja daerah). Pembiayaan adalah setiap penerimaan yang perlu dibayar kembali dan pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun tahun-tahun anggaran berikutnya. Sumber pembiayaan berasal dari APBN dan atau APBD pemerintah daerah yang lebih tinggi.

Dalam hukum administrasi, wewenang daerah otonom atau pemerintah daerah, dapat diperoleh melalui tiga cara; *Pertama,* secara atribusi, yaitu, penyerahan wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan. Dengan kata lain, wewenang ini diperoleh langsung dari undang-undang atau Perda. *Kedua,* secara delegasi yaitu, pelimpahan wewenang oleh organ pemerintahan kepada organ lainnya. Wewenang delegasi ini terjadi ketika daerah melaksanakan urusan yang berasal dari tugas pembantuan. *Ketiga,* wewenang yang muncul dari prakarsa dan inisiatif sendiri dari masing-masing daerah, seiring kebebasan dan kemandirian yang dimilikinya serta kekhasan daerah atau disebut urusan yang bersifat piihan.[53]

Implementasi kewenangan dalam konteks pemerintah daerah dewasa ini dapat diwujudkan dalam bentuk kerjasama daerah. Menurut Pamudji kerja sama pada hakikatnya mengindikasikan adanya dua pihak atau lebih yang berinteraksi atau menjalin hubungan-hubungan yang bersifat dinamis untuk mencapai suatu tujuan bersama. Atas dasar definisi ini Pamudji menyebut kerjasama antar daerah dapat diwujudkan dalam bentuk bilateral dan multilateral. Kerjasama bilateral

---

[53]Ridwan, *Hukum Administrasi...*, hlm. 67.

mewujud antara provinsi dengan kabupaten. Sedangkan kerjasama multilateral, mewujud dalam kerjasama antara provinsi dan beberapa kabupaten atau lebih untuk bersama-sama mengatur kepentingan daerah yang bersangkutan.[54] Misalnya saja kerjasama provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dengan seluruh kabupaten/kota yang ada di Daerah Istimewa Yogyakarta dalam melaksanakan program Jaminan Kesehatan.

Pembagian kewenangan ini secara lebih nyata juga dapat kita lihat dalam PP Nomor 19 Tahun 2010 Tentang Tata Cara Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Serta Kedudukan Keuangan Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Di wilayah Provinsi, utamanya dalam aspek pengelolaan keuangan daerah disebutkan bahwa Pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah dilaksanakan melalui asas dekonsentrasi.

Oleh karena itu penyelenggaraan pemerintahan daerah harus mengikuti norma, standar, prosedur, dan kriteria yang ditentukan oleh Pemerintah. Penyerahan urusan pemerintahan yang sebagian besar diberikan kepada pemerintah kabupaten/kota menuntut Pemerintah untuk memastikan bahwa kabupaten/kota mengatur dan mengurus urusan tersebut sesuai dengan norma, standar, prosedur, dan kriteria yang sesuai.

E. Hubungan Kewenangan Antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah di Era Otonomi Daerah

Dalam tataran praktis, otonomi daerah akan mengubah perilaku pemerintah daerah untuk lebih efisien dan profesional.

[54] *Ibid.*, hlm. 107

Untuk meningkatkan efisiensi dan profesionalisme, pemerintah daerah perlu melakukan perekayasaan ulang terhadap birokrasi yang selama ini dijalankan *(bureaucracy reengineering)*. Hal tersebut karena pada saat ini dan di masa yang akan datang pemerintah (pusat dan daerah) akan menghadapi gelombang perubahan baik yang berasal dari tekanan eksternal maupun dari internal masyarakatnya. Dari sisi eksternal, pemerintah akan menghadapi globalisasi yang sarat dengan persaingan dan liberalisme arus informasi, investasi, modal, tenaga kerja, dan budaya. Di sisi internal, pemerintah akan dihadapkan pada masyarakat yang semakin cerdas *(knowledge based society)* dan masyarakat yang semakin banyak tuntutannya *(damaging community)*.[55] Kebijakan desentraliasasi di Indonesia telah mengubah secara mendasar dan radikal konsepsi penyelenggaraan pemerintahan daerah. Bahkan ada yang menyebut kebijakan ini sebagai *big bang policy*, karena merupakan koreksi atas praktik pemerintahan yang menitikberatkan pada desentralisasi administrasi ketimbang desentralisasi politik.

Dalam implementasinya, tampaknya kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah yang mengacu pada UU No. 22 Tahun 1999 ini mengalami banyak masalah. Beberapa diantaranya yaitu, terkait hubungan pusat-daerah-desa, kewenangan antar pusat-daerah-desa, hubungan anatara provinsi dengan kabupaten/kota dan desa, hubungan kabupaten dan desa, kepegawaian, perimbangan keuangan, kedudukan peran dan fungsi DPRD, pembinaan dan pengawasan DPRD serta beberapa persoalan lain.[56] Sejalan dengan itu, UU No. 22 Tahun 1999 kemudian digulirkan untuk direvisi. Terkait

---

[55]Mardiasmo, *Op. Cit.*, hlm. 11.

[56]Hanif Nurcholis, *Op. Cit.*, hlm. xviii

undang-undang ini, menurut Bhenyamin Hoessein,[57] selain sudah tidak sinkron dengan UUD 1945 hasil amandemen, juga terkait hadirnya banyak masalah akibat kesalahpahaman dalam menerapkan otonomi daerah.

Menurut Moh. Mahfud MD,[58] persoalan mendasar yang timbul dari penerapan UU No. 22 Tahun 1999 di daerah adalah posisi DPRD menjadi sangat kuat. Lembaga ini bukan lagi menjadi bagian dari pemerintah daerah, melainkan menjadi lembaga legislatif yang sejajar dengan Kepala Daerah. Anggota-anggota DPRD tidak dapat di *recall*, kewenangannya sangat besar dan kuat karena lembaga inilah yang memilih secara final kepala daerah untuk kemudian mengawasi, meminta laporan pertanggungjawaban, bahkan bisa menjatuhkan.

Menurut Mochtar Pabottingi (2003),[59] sebagaimana dikutip Syarif Hidayat, secara tegas mengatakan bahwa kelemahan mendasar dari UU. No. 22 Tahun 1999 adalah, cenderung mengabaikan dinamika perubahan politik secara nasional, yakni transisi menuju demokrasi. Atau dengan kata lain, konsep desentralisasi dalam UU. No. 22 Tahun 1999 telah dibangun berdasarkan asumsi bahwa Indonesia berada pada keadaan normal, yaitu fase sistem politik demokrasi. Akibat dari pengabaian realitas politik tersebut, maka dapat dimengerti, bila kemudian pada tingkat implementasi UU No. 22 Tahun 1999, telah menimbulkan banyak penyimpangan-penyimpangan. Diantara bentuk-bentuk penyimpangan tersebut, adalah berlipat

---

[57]Bhenyamin Hoessein, "Penyempurnaan UU No. 22 Tahun 1999 Menurut Konsepsi UUD 1945 Hasil Amandemen," *Makalah* dalam Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII, BPHN, Denpasar, 14-18 Juli 2003, hlm. 15.

[58]Moh. Mahfud MD, *Membangun..., Op. Cit.,* hlm. 229.

[59]Syarif Hidayat, "Desentralisasi, Otonomi Daerah dan Transisi Menuju Demokrasi," *Makalah,* 2008.

gandanya biaya pembangunanan ekonomi sebagai akibat dari meningkatnya "pungutan liar" atas masyarakat dan pengusaha di daerah; dan semakin "menggila-nya" praktik KKN (Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme) di daerah. Sementara pada sisi lain, pemerintah pusat dengan kasat mata terlihat masih enggan kehilangan kekuasaan atas daerah. Atau dalam istilah yang lebih populer, pemerintah pusat masih bersikap "setengah hati" dalam mendukung implementasi kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah.

Berbagai persoalan ini timbul tentu disebabkan selain karena adanya kekurangan yang terdapat pada produk hukum ini, juga karena kekurang-pahaman para pelaku dan masyarakat atas konsep dan teori *local government* (pemerintahan daerah, dan daerah otonom) itu sendiri. Untuk itu, pemerintah setelah melakukan evaluasi yang mendasar kemudian menerbitkan UU No. 32 Tahun 2004 sebagai landasan hukum pemerintahan daerah yang baru.[60] Salah satu hal yang paling menarik dan penting dari perubahan yang tertuang dalam UU No. 32 Tahun 2004 (jo UU No. 12 Tahun 2008) adalah menyangkut pemilihan kepala daerah secara langsung. Pilkada langsung ini selain lebih bersifat demokratis sesuai dengan amanat konstitusi, sekaligus dimaksudkan juga untuk mengatasi politik dalam pemilihan kepala daerah melalui "agen" DPRD.[61] Beberapa perubahan lain, selain terkait pemilukada secara langsung, yang di atur dalam UU No. 32 Tahun 2004 antara lain terkait.[62] *Pertama,* prinsip otonomi, pembagian urusan, dan hubungan hierarkis. Perubahan pada aspek ini yang paling mendasar terlihat pada hubungan

[60]Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan.., Op. Cit.,* hlm. 167.

[61]Moh. Mahfud MD, *Membangun..., Op. Cit.,* hlm. 230.

[62]Lihat UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 1 ayat (5), Pasal 10, Pasal 143, Pasal 29-35, Pasal 27 ayat (2), dan Pasal 157.

hierarkis antara provinsi dan kabupaten/kota yang sebelumnya terpisah. Namun pada aspek lain tidak mendasar, hanya sebatas perubahan redaksi. *Kedua,* terkait pertanggungjawaban kepala daerah. UU No. 32 Tahun 2004 menggariskan bahwa Kepala Daerah tidak bertanggungjawab kepada DPRD, namun kepada pemerintah pusat. DPRD dan Kepala Daerah sebatas hubungan kemitraan. *Ketiga,* terkait sistem pengawasan, keuangan dan kepegawaian. Sistem pengawasan dalam produk hukum ini lebih dipertegas dengan adanya pengawasan represif dan yuridis. Dalam hal keuangan, khususnya terkait pinjaman daerah, produk hukum ini memberikan penegasan bahwa pinjaman daerah harus melalui pemerintah pusat. Sedang dalam hal kepegawaian, produk hukum ini memepertegas bahwa pembinaan manajemen kepegawaian dalam kesetaraan dengan manajemen kepegawaian nasional. *Keempat,* terkait pemberhentian kepala daerah. UU No. 32 Tahun 2004 memberikan prosedur yang lebih ketat dan tidak bisa langsung dilakukan oleh DPRD. Menurut produk hukum ini, pemberhentian kepala daerah harus berdasarkan alasan yang signisfikan, semisal tindak pidana dan keadaan yang tidak memungkinkan. Dan untuk keadaan biasa, harus diusulkan kepada presiden dan berdasarkan putusan Mahkamah Agung (MA).

Dasar hukum ini pun tampaknya dalam implementasinya juga belum memberikan hasil yang menggembirakan dan masih perlu dilakukan revisi sekaligus penyempurnaan. Menurut AM. Fatwa,[63] UU No. 32 Tahun 2004 meninggalkan berbagai persoalan. Salah satunya adalah masih terdapat ketidakjelasan pembagian kewenangan antara pemerintah pusat, provinsi,

[63]AM. Fatwa, "Menata Ulang Daerah Otonom Guna Mewujudkan Kesejahteraan Masyarakat," dalam http:// www.the fatwa center.com, akses 27 Februari 2012 pukul 15. 05 WIB.

dan kabupaten/kota. Akibatnya, para pelaku kepentingan memberikan interpretasi berbeda tentang hal mana yang menjadi kewenangan pemerintah pusat, provinsi, dan kabupaten/kota. Ketidakjelasan pembagian ini sering melahirkan tumpang-tindih dan tarik-menarik kewenangan antar level pemerintahan. Selain itu, di berbagai daerah, terjadi hubungan yang tidak sehat antara provinsi dengan kabupaten/kota dan semakin menguatnya konglomeratokrasi. Ini terjadi karena terutama dengan pemilihan daerah secara langsung, kalangan pengusaha/pebisnis memiliki peluang untuk melakukan "kolaborasi" dengan para pemimpin daerah. Ini menyebabkan para pemilik kapital menjadi subjek atas pemerintah daerah.

Selanjutnya, menurut Syarif Hidayat,[64] setidaknya terdapat tiga (3) point yang dapat dijadikan benang merah problematika implementasi otonomi daerah melalui UU No. 32 Tahun 2004, yaitu: *Pertama,* relasi kekuasaan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah di Indonesia mengalami kecenderungan kembali ke kutub sentralisasi. Hal ini karena revisi atas UU No. 22 Tahun 1999 melalui UU No. 32 Tahun 2004, mencoba menggeser desentralisasi yang cenderung menuju posisi sentralisasi. *Kedua,* realitas kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah juga harus diletakkan dan dipahami dalam konteks pergeseran relasi negara-masyarakat pasca Orde Baru. *Ketiga,* realitas implementasi desentralisasi dan otonomi daerah juga harus dipahami dan dimaknai dalam konteks bias reformasi yang berlangsung di Indonesia satu dasawarsa terakhir.

Terlepas dari itu, berbagai persoalan ini tentu harus tetap diartikulasikan sebagai refleksi dari proses pemaknaan otonomi

---

[64]Syarif Hidayat, "Refleksi Satu Dasawarsa Reformasi Desentralisasi dan Otonomi Daerah," dalam *Jurnal Prisma*, Vol 29/ Juli 2010, hlm. 17-18.

daerah. Maka, jika memang daerah dianggap “kebablasan” dalam mengimplementasikan UU No. 32 Tahun 2004 sebagai dasar hukum otonomi daerah, maka daerah harus di ingatkan dan dikembalikan pada bingkai yang semestinya, melalui upaya-upaya perbaikan dan penyempurnaan konsep maupun mekanisme implementasi otonomi daerah. Sedangkan bila, pemerintah pusat dinilai masih “setengah hati” dalam mendukung implementasi desentralisasi dan otonomi daerah, maka dengan penuh kesadaran hendaknya melakukan introspeksi diri dan menepati *political commitment* yang telah disepakati secara nasional.[65]

Dasar hukum ini dalam implementasinya juga belum memberikan hasil yang menggembirakan dan masih perlu dilakukan revisi karena masih terdapat ketidakjelasan pembagian kewenangan antara pemerintah pusat, provinsi, dan kabupaten/kota. Selain itu, korupsi di daerah juga semakin subur, dikarenakan tidak ada institusi negara yang mampu mengontrol secara efektif penyimpangan wewenang di daerah. Gejala yang hadir dari UU No. 32 Tahun 2004 justru cenderung menggeser desentralisasi menuju posisi dekonsentrasi (resentralisasi). Sehingga kedepan, agar otonomi daerah dapat menjadi benar-benar bernilai serta menjadi berkah bagi rakyat di daerah, revisi atas kebijakan otonomi daerah harus didasarkan pada kepentingan jangka panjang dan mengutamakan rakyat. Karena produk hukum sebagai produk politik, dalam proses pembentukannya terkadang sarat oleh gesekan kepentingan.

---

[65]Syarif Hidayat, “Desentralisasi, Otonomi Daerah dan Transisi Menuju Demokrasi,” *Makalah* dalam seminar Urgensi Revisi UU No. 32 tahun 2004 dan Prospeknya, IPDN, Jatinangor, 21 Juni 2010, hlm. 8.

Pasal 195 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa “Dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat, daerah dapat mengadakan kerja sama dengan daerah lain yang didasarkan pada pertimbangan efisiensi dan efektifitas pelayanan publik, sinergi dan saling menguntungkan.

Penyelenggaraan otonomi daerah juga harus menjamin keserasian hubungan antara daerah dengan daerah lainnya, artinya mampu membangun kerjasama antar Daerah untuk meningkatkan kesejahteraan bersama dan mencegah ketimpangan antar daerah. Hal yang tidak kalah pentingnya bahwa otonomi daerah juga harus mampu menjamin hubungan yang serasi antar daerah dengan pemerintah, artinya harus mampu memelihara dan menjaga keutuhan wilayah negara dan tetap tegaknya Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam rangka mewujudkan tujuan negara. Peraturan Pemerintah Nomor 50 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pelaksanaan Kerja Sama Daerah dalam Penjelasan Umumnya menjelasakan bahwa “Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam menyelenggarakan pemerintahannya menganut asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. Dengan asas desentralisasi kewenangan Pemerintah diserahkan kepada daerah otonom dan daerah otonom diberi kewenangan untuk mengatur dan mengurus kewenangannya sesuai kepentingan masyarakat. Dalam menyelenggarakan pemerintahannya, daerah diberi kewenangan untuk melakukan kerja sama dengan daerah lain dan pihak ketiga. Kerja sama daerah merupakan sarana untuk lebih memantapkan hubungan dan keterikatan daerah yang satu dengan daerah yang lain dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, menyerasikan pembangunan

daerah, mensinergikan potensi antar daerah dan/atau dengan pihak ketiga serta meningkatkan pertukaran pengetahuan, teknologi dan kapasitas fiskal. Melalui kerja sama daerah diharapkan dapat mengurangi kesenjangan daerah dalam penyediaan pelayanan umum khususnya yang ada di wilayah terpencil, perbatasan antar daerah dan daerah tertinggal.[66]

F. Penutup

Kesimpulan yang dapat dirumuskan dari kajian ini bahwa sejak otonomi daerah digulirkan satu dasarwarsa lalu, arah kebijakan *(legal policy)* otonomi daerah mengalami perubahan yang fluktuatif. Pada dasarnya, desentralisasi dalam konteks Indonesia diyakini sebagai sebuah cara untuk membangun pemerintahan yang efektif, demokratis, menghargai berbagai keragaman lokal, serta memelihara integrasi nasional. Selain itu, sejatinya otonomi daerah lahir sebagai upaya untuk membongkar sentralisme kekuasaan *(centralism of power)* terutama dalam hal tata relasi pusat dan daerah. Namun, pada ranah implementasi, pelaksanaan otonomi daerah pasca reformasi yang merujuk UU No. 22 Tahun 1999, justru jauh panggang dari api. Hasil analisis berbagai pakar, memperlihatkan bahwa otonomi daerah menjadi sebuah eksperimentasi yang tidak kunjung berakhir. Kelemahan undang-undang ini, yang juga merupakan produk politik, paling nyata nampak dari "terdesentralisasikannya" korupsi ke daerah, tumpang tindih kewenangan, dan posisi DPRD yang telalu kuat.

Memang tidak bisa dipungkiri bahwa kebijakan otonomi luas memicu kegairahan baru yang membuka ruang kebebasan

---

[66]Penjelasan Umum Peraturan Pemerintah Nomor 50 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pelaksanaan Kerja Sama Daerah

bagi masyarakat dan elit lokal. Namun, kebebasan itu justru dipahami secara berlebihan dalam segala aspek, sehingga menjadi semacam euforia otonomi daerah. Untuk itu, pemerintah kemudian menerbitkan UU No. 32 Tahun 2004 jo UU No. 12 Tahun 2008 sebagai revisi atas landasan hukum sebelumnya. Salah satu hal yang paling menarik dan penting dari perubahan yang tertuang dalam UU No. 32 Tahun 2004 adalah menyangkut pemilihan kepala daerah secara langsung. Beberapa perubahan lain, hubungan hierarkis pemerintah daerah, pertanggungjawaban kepala daerah yang tidak lagi pada DPRD, sistem pengawasan, keuangan dan kepegawaian, dan terkait pemeberhentian kepala daerah.

Dasar hukum ini dalam implementasinya juga belum memberikan hasil yang menggembirakan dan masih perlu dilakukan revisi karena masih terdapat ketidakjelasan pembagian kewenangan antara pemerintah pusat, provinsi, dan kabupaten/kota. Selain itu, korupsi di daerah juga semakin subur, dikarenakan tidak ada institusi negara yang mampu mengontrol secara efektif penyimpangan wewenang di daerah. Gejala yang hadir dari UU No. 32 Tahun 2004 jo UU No. 12 Tahun 2008 justru cenderung menggeser desentralisasi menuju posisi dekonsentrasi (resentralisasi). Sehingga kedepan, agar otonomi daerah dapat menjadi benar-benar bernilai serta menjadi berkah bagi rakyat di daerah, revisi atas kebijakan otonomi daerah harus didasarkan pada kepentingan jangka panjang dan mengutamakan rakyat. Karena produk hukum sebagai produk politik, dalam proses pembentukannya terkadang sarat oleh gesekan kepentingan.

BAB VI
PROBLEMATIKA PEMEKARAN DAERAH PASCA REFORMASI DI INDONESIA

A. Pendahuluan

Sejak bergulirnya era reformasi 1998, bangsa Indonesia menaruh harapan besar terhadap perubahan-perubahan sistem bernegara. Dalam konteks sistem ketatanegaraan Indonesia, euforia reformasi juga ditandai dengan gelombang otonomi daerah secara besar-besaran. Undang-Undang Pemerintahan Daerah yang lahir pada kondisi tersebut merupakan salah satu upaya pemerintah "mendinginkan" euforia reformasi dan di lain pihak untuk menjaga keutuhan NKRI. Maka tidak salah jika "nada" UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah memberikan kebebasan yang nyata dan seluas-luasnya bagi daerah untuk menyelenggarakan pemerintahannya sendiri (otonomi) demi kesejahteraan daerah. Prinsip kebebasan, demokrasi, dan partisipasi publik juga sangat menonjol dalam produk hukum tersebut.[1]

Era otonomi daerah juga menjadi penanda bergesernya paradigma sentralisasi yang dianut Orde Baru, menjadi paradigma desentralisasi yang termuat dalam UU 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Fenomena pemekaran daerah atau pembentukan daerah otonom baru (DOB), kemudian menjadi konsekuensi logis kebijakan desentralisasi politik tersebut. Kebijakan pemekaran daerah, sejatinya memberikan harapan

[1]Tim Percik, *Proses dan Implikasi Sosial-Politik Pemekaran; Studi Kasus di Sambas dan Buton*, Yayasan Percik Salatiga, Summary Paper-pdf, 2007. hal. 5.

bahwa penataan daerah *(teritorial reform)* akan menghasilkan peningkatan kesejahteraan rakyat, pelayanan yang lebih baik, peningkatan kehidupan demokratis, pertumbuhan ekonomi yang lebih cepat, meningkatnya keamanan dan ketertiban, serta relasi-relasi yang harmonis antar-daerah.

Jika dibandingkan pengaturan penataan daerah pada era Orde Baru yang merujuk UU No 5 Tahun 1974, kebijakan pemekaran daerah pasca ditetapkannya UU No. 22 Tahun 1999 mempunyai perbedaan yang signifikan. Kebijakan pemekaran daerah pada Orde Baru, memang bersifat elitis dan memiliki karakter sentralistis, yang perencanaan dan implementasi pemekaran lebih merupakan inisiatif pemerintah pusat *(top-down)* daripada partisipasi dari bawah *(buttom-up)*. Sehingga, proses pemekaran daerah selain jarang terjadi juga seringkali menjadi proses yang tertutup dan menjadi arena terbatas di kalangan pemerintah pusat.[2]

Sedangkan dalam UU No. 22 Tahun 1999 (jo UU No. 32 Tahun 2004) yang secara teknis diatur dalam PP No. 129 Tahun 2000 (jo PP No. 78 Tahun 2007)[3] justru lebih menekankan pada proses-proses politik. Ruang bagi daerah untuk mengusulkan pembentukan DOB dibuka lebar. Dengan kebijakan yang demikian ini, kebijakan pemekaran daerah lebih didominasi oleh proses politik daripada proses teknokratis. Sehingga dapat dipahami bahwa produk hukum ini berdampak pada maraknya pemekaran daerah yang tidak

---

[2]Soetandyo Wignjosoebroto, "Satu Abad Desentralisasi di Indonesia", dalam *Majalah Prisma* No 3, Vol 29/ Juli 2010, hal. 68.

[3]Revisi terhadap PP 129 Tahun 2000 dengan PP No 78 Tahun 2007 sejatinya bertujuan untuk memperketat syarat administratif, teknis dan fisik kewilayahan, namun dalam praktiknya masih terdapat banyak kelemahan dalam PP tersebut yang justru bisa dipolitisir.

terbendung di seluruh Indonesia, terutama di luar Jawa.[4] Derasnya gelombang pemekaran daerah ini kemudian juga berdampak pada timbulnya berbagai problem di daerah yang baru dimekarkan tersebut.[5]

Terkait persoalan tersebut, kemudian dalam konsultasi antara pimpinan DPR dan presiden di Istana negara tanggal 14 Juli 2010, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) kembali meminta dilakukan moratorium pemekaran daerah. Artinya, usulan pembentukan daerah otonom baru untuk sementara harus dihentikan sambil menunggu evaluasi lebih lanjut. Menurut presiden, selama 10 tahun terakhir, dari 205 daerah baru hasil pemekaran, 80 persennya gagal menjalankan tugasnya. APBN yang disalurkan ke daerah untuk pemekaran pun selama ini lebih digunakan untuk membangun gedung-gedung atau untuk membeli mobil pejabat daerah[6]. Pernyataan presiden tersebut memang didukung oleh fakta bahwa sebagian besar daerah hasil pemekaran justru membebani keuangan Negara. Hasil survei beberapa lembaga penelitian (seperti Bappenas-2005, DRSP-USAID-2007, UNDP-2007) juga menunjukkan kesimpulan yang sama, yakni lebih dari 80% daerah pemekaran belum

---

[4]Murtir Jeddawi, *Pro-Kontra Pemekaran Wilayah; Analisis Emperis,* Total Media, Yogyakrta 2009. hal. 111.

[5]Pada kenyataannya jumlah daerah pemekaran yang relatif sukses tidak sebanding dengan sekitar 80% daerah pemekaran yang bermasalah. Lihat Laurensius Daniel, "Problem Pemekaran Daerah dan Prospek Otonomi Daerah", dalam www.equator-news.com, akses 15 Januari 2011, pukul 00.15 WIB. Sebagaimana hasil survey *Kompas* pada 2008 tentang pemekaran daerah, yang menyimpulkan bahwa sekitar 60,5 persen responden membenarkan kerugian dari proses pemekaran ini. Lihat *Kompas,* Edisi 11 Februari 2008, hal. 5.

[6]"Pemekaran Wilayah Jangan Sampai Mengulang Kesalahan," dalam www. detiknews.com, akses 16 Juli 2010, pukul 15.20 WIB.

dapat memperlihatkan peningkatan pembangunan daerah setempat sehingga disimpulkan bahwa pelaksanaan pemekaran daerah belum mencapai tujuan otonomi daerah.[7]

Berdasarkan latar belakang tersebut, maka rumusan masalah yang menjadi pokok kajian berikut, adalah "apakah pemekaran daerah pasca reformasi di Indonesia sudah sesuai dengan amanat UUD 1945 pasca amandemen dan tujuan otonomi daerah?"

B. Konsep Pemekaran Daerah

Dalam perkembangan negara modern, demokrasi menjadi pilihan dibanyak negara sebagai konsep dalam menjalankan tatanan pemerintahan. Demokrasi dianggap sangat dekat dengan konsep kedaulatan rakyat yang menekankan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat, sehingga sinergitas kedua konsep ini adalah bagaimana membentuk suatu pemerintahan yang didasarkan atas kehendak bersama dan untuk menjalankan kepentingan rakyat banyak *(maslahatil 'ammah)*.[8]

Demikian pula dalam upaya mewujudkan negara hukum yang juga harus ditopang dengan sistem demokrasi. Hubungan di antara keduanya tidak dapat dipisahkan. Demokrasi tanpa pengaturan hukum akan kehilangan bentuk dan arah, sedangkan hukum tanpa demokrasi akan kehilangan makna.[9] Sebagaimana ditegaskan Jimly Asshiddiqie, bahwa

---

[7]Studi Fahmi, *Hukum Otonomi Daerah,* Kreasi Total Media, Yogyakarta, 2010, hal. 96-97.

[8]Syahda Guruh Langkah Samudra, *Menimbang Otonomi VS Federal; Mengembangkan Wacana Federalisme dan Otonomi Luas Menuju Masyarakat Madani Indonesia*, Cet-I, PT. Remaja Rosdakarya, Bandung, 2000, hal.131-132.

[9]Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Cet-II, UII Press, Yogyakarta, 2003, hal. 6.

teori tentang negara hukum, *rule of law*, dan *rechtsstaat* pada pokoknya tidak dapat dipisahkan dari teori tentang demokrasi, keduanya harus dilihat sebagai dua sisi dari mata uang yang sama.[10] Sehingga negara hukum demokrasi (*democratische rechtsstaat*) itu tidak lain merupakan konstitusi dalam arti ideal (*ideal begriff der verfassung*).[11]

Salah satu perwujudan demokratisasi di Indonesia adalah keberadaan konsep desentralisasi pemerintahan sejak era reformasi sebagai anti tesis dari konsep sentralisasi yang diterapkan Orde Baru. Implikasinya, terjadi pergeseran lokus kekuasaan dari pusat ke daerah. Dengan semangat desentralisasi, daerah semakin memiliki kewenangan berotonomi yang semakin luas.[12] Desentralisasi secara umum dikategorikan ke dalam dua perspektif utama, yakni perspektif desentralisasi politik dan desentralisasi administrasi. Perspektif desentralisasi politik menerjemahkan desentralisasi sebagai devolusi kekuasaan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah; sedangkan perspektif desentralisasi administrasi diartikan sebagai pendelegasian wewenang administratif dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah.[13]

Jika desentralisasi merupakan arena hubungan antara pemerintah daerah dengan pemerintah pusat yang bertujuan untuk memberikan pengakuan terhadap eksistensi masyarakat

---

[10]Jimly Asshiddiqie, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi,* Penerbit BIP, 2007, hal. 300.

[11]Djokosutono, *Hukum Tata Negara*, kuliah himpunan Harun Al Rasyid, Ghalia Indonesia, 1982, hal 199-200.

[12]Sudi Fahmi, *Hukum Otonomi...Op. Cit,* Hal. 21.

[13]Syarif Hidayat, *Refleksi Realitas Otonomi Daerah dan Tantangan Ke Depan,* Pustaka Quantum, Jakarta, 2000.

lokal, memperkuat identitas lokal, membangkitkan prakarsa dan inisiatif lokal, serta membagi kekuasaan dan kekayaan kepada masyarakat lokal, serta mewujudkan otonomi luas;[14] maka demokratisasi merupakan upaya untuk menjadikan penyelenggaraan pemerintahan daerah menjadi lebih akuntabel, responsif, diakui oleh rakyat; mendorong peran legislatif daerah berfungsi sebagai badan perwakilan dan *intermediary agent*; serta memperkuat partisipasi masyarakat daerah dalam proses pemerintahan dan pembangunan daerah. Partisipasi juga menandai keikutsertaan kalangan marjinal yang selama ini disingkirkan dari proses politik dan ekonomi.[15]

Pandangan bahwa desentralisasi memiliki korelasi dengan demokrasi didasarkan pada asumsi bahwa desentalisasi dapat membuka ruang yang lebih besar kepada masyarakat untuk terlibat didalam proses pembuatan keputusan-keputusan politik di daerah. Hal ini berkaitan dengan realitas bahwa setelah ada desentralisasi, lembaga-lembaga yang memiliki otoritas di dalam proses pembuatan dan implementasi kebijakan publik itu lebih dekat dengan rakyat. Kedekatan itu juga memungkinkan rakyat melakukan kontrol terhadap pemerintah daerah.[16] Pemerintahan lokal yang demokratis berkaitan erat dengan akuntabilitas, kompetisi, keterlibatan, dan tinggi rendahnya kadar untuk menikmati hak-hak dasar bagi pemilih di daerah. Sehingga pemahaman berdemokrasi tidak hanya sebatas memilih gubernur, bupati atau walikota

---

[14]Tim Lapera, *Otonomi versus Negara: Demokrasi di Bawah Bayang-Bayang Otoriterisme,* Lapera Pustaka Utama, Yogyakarta, 2005, hal. 153.

[15]Sudi Fahmi, *Op. Cit.,* hal. 22.

[16]Kacung Marijan, *Demokratisasi di Daerah; Pelajaran dari Pilkada Secara Langsung,* Pustaka Eureka, Surabaya, 2006, hal. 26.

dan para wakil rakyat dari daerah, tetapi masa depan dan kemakmuran daerah.[17]

Dengan keleluasaan daerah otonom dalam mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya, akan memberikan peluang daerah untuk tata kelola kewenangannya dalam suasana pemerintahan demokratis. Artinya tidak saja pelibatan masyarakat dalam proses perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan kebijakan publik, akan tetapi kebijakan publik yang dirumuskan mengarah kepada kemajuan daerah yang signifikan, diiringi pelayanan publik yang semakin baik.[18] Termasuk pelibatan masyarakat dalam penataan daerah dan pemekaran daerah sebagai cermin keberhasilan dari otonomi daerah.

Karakteristik pemerintahan yang demokratis dengan prinsip otonomi tentu menjadikan kualitas pelayanan publik sebagai tolak ukur keberhasilan pemerintahan di pusat maupun di daerah. Sedangkan dalam konteks desentralisasi, pelayanan publik yang baik hanya dapat dihasilkan dengan penataan pemerintahan yang baik dari tingkat pusat hingga daerah.

Implementasi desentralisasi dalam negara kesatuan, mengandung dua elemen pokok, yaitu pembentukan daerah otonom dan penyerahan kewenangan secara hukum dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus dan atau bagian dari urusan pemerintahan tertentu. Artinya, memberikan hak untuk mengatur dan mengurus kepentingan dan aspirasi masyarakat di daerah

---

[17]Rahmatul Ummah As Saury, "Memperkuat Demokrasi Lokal", dalam http://politik.kompasiana.com/2010/11/04/memperkuat-demokrasi-lokal/, akses tanggal 15 Februari 2011 pukul 22. 15 WIB.

[18]Murtir Jeddawi, *Op. Cit.*, hal. 7.

menuju percepatan pembangunan dan kesejahteraan, termasuk pemekaran daerah, tetapi tidak dalam upaya pembentukan daerah yang bersifat negara.[19]

Pemekaran daerah dalam kamus politik internasional identik dengan istilah *redistricting*.[20] Sementara dalam bahasa hukum, pemekaran daerah menurut Pasal 1 PP Nomor 78 Tahun 2007 adalah pemecahan provinsi atau kabupaten/ kota menjadi dua daerah atau lebih.

Pemekaran daerah dapat dipahami sebagai pembagian kewenangan administratif dari satu wilayah menjadi dua atau beberapa wilayah. Pembagian tersebut juga menyangkut luas wilayah maupun jumlah penduduk sehingga lebih mengecil. Pada level provinsi menghasilkan satu pola yakni dari satu provinsi menjadi satu provinsi baru dan satu provinsi induk. Sementara pada level kebupaten terdiri dari beberapa pola yakni, *Pertama,* dari satu kebupaten menjadi satu kabupaten baru (Daerah Otonom Baru; DOB) dan kabupaten induk. *Kedua*, dari satu kabupaten menjadi satu kota baru dan kabupaten induk. *Ketiga,* dari satu kabupaten menjadi dua kabupaten baru dan satu kabupaten induk.[21]

Menurut Siswanto Sunarno, pembentukan daerah pada dasarnya dimaksudkan untuk meningkatkan pelayanan publik guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat di samping sebagai sarana pendidikan politik di tingkat lokal.

---

[19]Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan dalam Tinjauan Politik dan Hukum,* Ghalia, Jakarta, 2007, hal. 76. Lihat pula Suahazil Nazara dan Nurkholis, "Evaluasi Pemekaran Wilayah kabupaten/ Kota di Indonesia dalam Era Desentralisasi", dalam *Jurnal Ekonomi*, Volume 5, No 2, 2006, hal. 135.

[20]Henk Schulte Nordholt dan Gerry Van Klinken (ed.), *Politik Lokal di Indonesia*, Yayasan Obor Indonesia-KITLV, Jakarta, 2007. hal. 25.

[21]Antonius Tarigan, "Dampak Pemekaran Wilayah," dalam *Majalah Perencanaan,* Edisi 01/ tahun XVI/2010, hal. 23.

Pembentukan daerah pemerintahan dapat dilakukan dalam dua tipe atau bentuk, yakni berupa penggabungan beberapa daerah atau pemekaran daerah menjadi dua daerah atau lebih.[22]

Secara teoritis, pemekaran daerah pertama kali dikaji oleh Charles Tibout—sebagaimana dikutip Nurkholis—dengan *pendekatan public choice school.* Dalam artikelnya "*A Pure Theory of Local Expenditure*", ia mengemukakan bahwa pemekaran daerah dianalogikan sebagai model ekonomi persaingan sempurna dimana pemerintah daerah memiliki kekuatan untuk mempertahankan tingkat pajak yang rendah, menyediakan pelayanan yang efisien, dan mengijinkan setiap individu masyarakat untuk mengekspresikan preferensinya untuk setiap jenis pelayanan dari berbagai tingkat pemerintah yang berbeda.[23]

Argumentasi Tibout terhadap adanya pemekaran daerah juga diperkuat Swianiewicz sebagaimana dikutip Nurkholis, di antaranya:[24]

1. Hubungan antara aparat pemerintah (baik eksekutif, legislatif, maupun yudikatif) dan masyarakatnya lebih dekat dan para politisi lebih akuntabel kepada komunitas lokalnya ketika dalam unit yang kecil.
2. Dalam unit yang kecil, masyarakat dapat "*vote with their feel*", seperti dalam memilih preferensi rasio pajak daerah dan penyediaan barang dan pelayanan publiknya.
3. Komunitas kecil biasanya lebih homogen sehingga lebih mudah mengimplementasikan kebijakan yang seusai dengan preferensi sebagian besar masyarakatnya.

---

[22]Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Penerbit Sinar Grafika, Cet-III, Jakarta, 2009, hal. 15.

[23]*Ibid*.

[24]Suahazil Nazara dan Nurkholis, *Op. Cit.*, hal. 142-143.

4. Pemerintah daerah yang kecil memiliki birokrasi yang ramping.
5. Pemekaran mendukung adanya persaingan antar pemerintah daerah dalam mendatangkan modal ke daerahnya masing-masing dimana hal ini akan meningkatkan produktifitas; dan
6. Pemekaran mendukung berbagai eksperimen/ percobaan dan inovasi.

Secara yuridis-konstitusional, landasan yang memuat persoalan pemekaran daerah terdapat dalam UUD 1945 Pasal 18, bahwa, "negara kesatuan republik Indonesia dibagi atas daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan Undang-undang. Selain itu, pemerintahan daerah juga berhak menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat."[25]

Melalui UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah, pemerintah secara khusus juga mengatur ketentuan mengenai pembentukan daerah dalam Bab II tentang Pembentukan Daerah dan Kawasan Khusus. Dalam UU tersebut ditentukan bahwa pembentukan suatu daerah harus ditetapkan dengan undang-undang tersendiri. Selanjutnya dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 sebagai revisi atas UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, disebutkan memberi peluang pembentukan daerah dalam suatu NKRI, yaitu daerah yang dibentuk berdasarkan pertimbangan kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial

---

[25]Lihat UUD 1945 Pasca Amandemen, Pasal 18.

politik, jumlah penduduk, luas daerah dan pertimbangan lain yang memungkinkan terselenggarakannya otonomi daerah.[26] Untuk teknikalitas pembentukan daerah diatur melalui PP 129 Tahun 2000 (Jo PP No. 78 Tahun 2007).

Sementara itu, tujuan pemekaran daerah pada pasal 2 PP No. 129 Tahun 2000 Tentang persyaratan pembentukan dan kriteria pemekaran, penghapusan dan penggabungan daerah, dinyatakan bahwa tujuan dari pembentukan, pemekaran, penghapusan dan penggabungan daerah adalah untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, percepatan pertumbuhan kehidupan demokrasi, percepatan pelaksanaan pembangunan perekonomian daerah, percepatan pengelolaan potensi daerah, peningkatan keamanan dan ketertiban serta peningkatan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah.

Menurut Arif Rosman Effendy,[27] terdapat beberapa alasan mengapa pemekaran daerah menjadi pendekatan yang diminati dalam kaitannya dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah, yaitu: *Pertama,* keinginan untuk menyediakan pelayanan publik yang lebih baik dalam wilayah kewenangan yang terbatas/terukur. Pendekatan pelayanan melalui pemerintahan daerah yang baru ini diasumsikan akan lebih dapat memberikan pelayanan yang lebih baik dibandingkan dengan pelayanan melalui pemerintahan daerah induk dengan cakupan wilayah pelayanan yang lebih luas. *Kedua,* mempercepat pertumbuhan ekonomi penduduk setempat melalui perbaikan kerangka pengembangan ekonomi daerah berbasiskan potensi lokal. Dengan dikembangkannya

---

[26]Lihat Undang-undang RI Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.

[27]Arif Rosman Effendy, "Pemekaran Wilayah Kabupaten/Kota," Input Paper riset, DRSP bekerjasama dengan USAID, Jakarta, 2007.

daerah baru yang otonom, maka akan memberikan peluang untuk menggali berbagai potensi ekonomi daerah baru. *Ketiga,* penyerapan tenaga kerja secara lebih luas di sektor pemerintah dan bagi-bagi kekuasaan dibidang politik dan pemerintahan. Kenyataan politik seperti ini karena berbagai peluang ekonomi baru baik secara formal maupun informal menjadi lebih tersedia sebagai dampak ikutan pemekaran daerah.

C. Problem Pemekaran Daerah

Era reformasi memang membawa dampak yang sangat pesat dalam proses demokrasi, tak terkecuali di tingkat lokal. Sebelum reformasi, jumlah daerah otonom di Indonesia sebanyak 249 kabupaten, 65 kota, dan 27 provinsi. Namun, pasca reformasi hingga Desember 2009 telah terbentuk 205 daerah otonom baru yang terdiri dari tujuh (7) provinsi, 164 kabupaten dan 34 kota. Dengan demikian total jumlahnya mencapai 524 derah otonom yang terdiri dari 33 provinsi, 398 kabupaten, dan 93 kota.[28] Terlebih Kementerian Dalam Negeri di tahun 2010 tengah memproses 181 usulan. Artinya, jika usulan tersebut kemungkinan diloloskan, Indonesia akan mempunyai sekitar 700 daerah otonom.[29]

Pada dasarnya, pemekaran daerah bertujuan untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, percepatan pertumbuhan kehidupan demokrasi, percepatan pelaksanaan pembangunan perekonomian daerah, percepatan pengelolaan potensi daerah, peningkatan keamanan dan ketertiban serta

---

[28]Sudi Fahmi, *Op. Cit.*, hal. 4.

[29]Gamawan Fauzi, “Paradigma Kewenangan Daerah yang Efektif dan Efisien”, dalam *Majalah Prisma*, Volume 29/No 3/Tahun 2010, hal. 79.

peningkatan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah. Dengan adanya pemerintah otonom baru diharapkan rentang kendali pemerintahan lebih maksimal mendekati rakyat. Pembangunan sampai ke pelosok daerah dan memakmurkan rakyat.

Pembentukan daerah sesuai dengan PP No. 78 Tahun 2007 hanya dapat dilakukan apabila telah memenuhi syarat administratif, teknis, dan fisik kewilayahan. Bagi provinsi, syarat administratif yang wajib dipenuhi meliputi adanya persetujuan DPRD kabupaten/kota dan bupati/walikota yang akan menjadi cakupan wilayah provinsi yang bersangkutan, persetujuan DPRD provinsi induk dan gubernur, serta rekomendasi dari Menteri Dalam Negeri. Sedangkan untuk kabupaten/kota, syarat administratif yang harus juga dipenuhi meliputi adanya persetujuan DPRD provinsi dan gubernur, serta rekomendasi dari Menteri Dalam Negeri.[30]

Selanjutnya, sebelum dibahas dan diputuskan bersama oleh DPR-RI dan Pemerintah, berkas usulan dibahas oleh Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah dan diperiksa kelayakan syarat teknisnya oleh Departemen Dalam Negeri berdasarkan berbagai indikator sebagai persyaratan pemekaran daerah. Persyaratan tersebut antara lain berkaitan dengan potensi SDA, ekonomi, sosial, budaya, sosial politik, kependudukan, luas daerah, pertahanan, keamanan, dan faktor lain yang memungkinkan terselenggaranya otonomi daerah.[31]

Terakhir, syarat fisik yang dimaksud harus meliputi paling sedikit lima kabupaten/kota untuk pembentukan

---

[30]Lihat PP No. 78 Tahun 2007 Tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, dan Pengabungan Daerah

[31]*Ibid.*

provinsi dan paling sedikit lima kecamatan untuk pembentukan kabupaten, dan empat kecamatan untuk pembuatan kota, lokasi calon Ibukota, sarana dan prasarana pemerintahan.[32] Sedangkan inisiatif pemekaran daerah dapat dilakukan melalui tiga pintu, yaitu Departemen Dalam Negeri (Pemerintah) Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dan juga Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).[33] Semua persyaratan tersebut kemudian harus dituangkan kedalam atau menjadi lampiran dari dokumen kajian daerah.

Namun, dalam implementasinya ternyata faktor politik menjadi dominan. Kajian daerah yang dibuat terkadang merupakan hasil rekayasa elite-elite lokal yang berkepentingan. Sehingga terjadi ketidak-akuratan data, analisis dan argumen sangat lemah dan berbagai aspek lain yang tidak tepat. Anehnya usulan pemekaran daerah dengan dokumen pendukung yang sangat lemah dan amburadul pun ternyata tetap di terima pemerintah pusat dan dibahas di DPR sehingga lahirlah Undang-Undang Pembentukan Daerah.

Mengapa bisa terjadi demikian? Tentu ini karena dalam proses pemekaran daerah, terjadi gesekan kepentingan kepentingan politik yang sulit dihindari. Proses pengusulan daerah baru lebih banyak terjadi secara ekstra parlementer. Kekuatan penting yang seringkali menjadi andalan para pengusul dari daerah adalah *lobby*. Tentu saja bukan sekedar lobby, tetapi lobby dengan embel-embel dukungan sumber dana yang mencapai milyaran rupiah. Masyarakat suatu daerah yang diwakili para tokohnya rela mengumpulkan uang belasan

---

[32]*Ibid*.

[33]Jawahir Thontowi, "Pemekaran Belum Mnsejahterakan Masyarakat," dalam http://jawahirthontowi. Wodpres.com/, akset 5 Februari 2011 pukul 22. 30 WIB. Lihat pula *Kompas*, 30 Januari 2008, 26 Februari 2008, Hal. 2-3.

miliar rupiah dari berbagai sumber untuk sekadar 'membeli' Undang-Undang Pembentukan Daerah. Tentu saja bukan UU-nya yang mahal, tetapi proses sampai ke UU itulah yang harus diperjuangkan dengan susah payah dan biaya mahal.

Meski pada dasarnya tujuan utama pemekaran daerah merupakan upaya untuk terselenggaranya kesejahteraan dan kemakmuran secara sosial dan ekonomi masyarakat lokal. Sebagaimana juga ditegaskan dalam pembukaan UUD 1945, bahwa Negara menjamin keselamatan, kesejahteraan dan kemakmuran rakyat Indonesia. Hak ini sesuai dengan kovenan Internasional tentang Hak-Hak ekonomi, sosial, dan budaya sebagaimana diatur dalam UU No 11 Tahun 2005, dan UU No 12 Tahun 2005 Kovenan Internasional tentang Hak-hak sipil dan politik.

Namun, perjalannya tujuan tersebut ternyata jauh dari harapan. Kebijakan pemekaran daerah di era reformasi ternyata mengalami kegagalan, karena tidak mampu menjawab persoalan kesejahteraan dan pelayanan masyarakat.[34] Penyebab terjadinya kegagalan ini adalah adanya kepentingan politik *(politic interest)* dari para elite politik lokal dan legislator. Hasil evaluasi terhadap daerah pemekaran yang dilakukan UNDP *(United Nations Development Program)* dan Bappenas yang dirilis pada 2008 menyimpulkan bahwa setelah daerah dimekarkan, kondisi daerah otonom baru masih berada dibawah kondisi daerah induk dan daerah kontrol. Penduduk miskin menjadi terkonsentrasi di daerah otonom baru. Studi tersebut juga menemukan, penyebab kondisi tersebut didominasi keterbatasan sumber daya alam dan sumber daya manusia

[34]Murtir Jeddawi, *Op. Cit.*,

daerah pemekaran.[35] Riset tersebut dilakukan terhadap enam provinsi dan 72 kabupaten/kota di Indonesia selama 2002-2007. Terdapat empat bidang kajian, yaitu ekonomi daerah, keuangan daerah, pelayanan publik dan aparatur di daerah. Berdasarkan hasil survey tersebut, UNDP dan Bappenas meminta pemerintah menghentikan sementara pemekaran daerah hingga dilakukan evaluasi menyeluruh terhadap Provinsi dan Kabupaten hasil pemekaran 10 tahun terakhir.

Sebagai perbandingan, hasil penelitian Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI) tahun 2005 mengungkapkan pemekaran daerah berdampak pada penurunan tingkat kesejahteraan masyarakat. Lebih jauh lagi hasil penelitian tersebut mengungkapkan bahwa kegiatan ekonomi menurun dan terjadi perlambatan pertumbuhan ekonomi. Berdasarkan penelitian pemekaran empat provinsi menjadi delapan provinsi, terjadi perbedaan struktur ekonomi daerah baru dan lama. Provinsi yang dimekarkan tersebut adalah Sumatera Selatan dan Bangka Belitung, Jawa Barat dan Banten, Sulawesi Utara dan Golontalo, serta Maluku dan Maluku Utara. Penyebabnya, setelah pemekaran, kerja sama ekonomi masyarakat justru melemah, skala produksi mengecil, dan persaingan antar daerah menguat. Akibanya, biaya ekonomi membesar dan lokasi geografis kurang mendukung kegiatan ekonomi, serta kesejahteraan masyarakat juga menurun.[36] Fakta lain yang muncul justru pemekaran daerah tersebut hanya menguntungkan elite tertentu dan tidak membuat rentang pelayanan pada masyarakat menjadi lebih dekat.[37]

---

[35]"Studi Evaluasi Pemekaran Daerah," Bapennas-UNDP, paper pdf, 2007.

[36]Saldi isra, "Quo Vadis Pemekaran Daerah," Makalah Seminar Pusat Studi Kontitusi (pusako) Universitas Andalas, Padang, 4 April 2009, hal. 2.

[37]Jawahrir Thontowi., *Ibid.*

Demikian pula hasil evaluasi yang dilakukan Depdagri terhadap daerah pemekaran kurun 1999-2009. Dari 7 provinsi, 164 kabupaten, dan 34 kota, hanya dua daerah yang mendapat nilai total diatas 60 dari skala 100 untuk indikator kesejahteraan rakyat, pemerintahan yang baik, pelayanan publik, dan daya saing. Sisanya di bawah rata-rata dan bahkan banyak yang mendapat nilai nol. Tiga provinsi terbaik hasil pemekaran adalah Maluku Utara, Gorontalo dan Kepulauan Bangka Belitung. Tiga kabupaten terbaik hasil pemekaran adalah Dharmas Raya, Bangka Tengah, dan Samosir, sedangkan untuk kota hasil pemekaran, yakni kota Banjar Baru, Kota Cimahi, dan Kota Singkawang. Hasil yang menunjukkan nilai buruk yang diperoleh mayoritas daerah hasil pemekaran tersebut dikarenakan pembentukan daerah otonom tersebut merupakan kepentingan elite politik lokal.[38]

Dalam pandangan Robi Cahyadi (2007), perebutan kekuasaan untuk menjadi orang nomor satu pada daerah baru, semakin menunjukkan faktor politik lebih dominan, karena pihak-pihak yang bermain adalah pemain lama dalam jajaran birokrat daerah sebelumnya. Peningkatan kesejahteraan rakyat, dengan mengatasnamakan masyarakat pada daerah tertentu menjadi modal untuk merealisaikan pembentukan daerah otonom baru. Ditunjang dengan minimnya sarana dan prasarana, yang nantinya menjadi proyek prestisius bagi penguasa lokal.[39]

Selanjutnya Fitria Fitrani *et al.* (2005), sebagaimana dikutip Tri Ratnawati, menyatakan bahwa pemekaran telah

---

[38]Litbang Kompas Edisi 27 April 2011. Lihat Pula Kepmendagri No 120-277/2011 tentang Penetapan Peringkat Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Otonom Hasil Pemekaran Tahun 1999-2009.

[39]Robi Cahyadi, "Pemekaran Daerah Dalam Prespektif Rakyat," dalam http://fisip-pemerintahan.unila.ac.id, akses 19 Maret 2011 pukul 20. 14 WIB.

membuka peluang terjadinya *bureaucratic and political rent-seeking,* yakni kesempatan untuk memperoleh keuntungan dana, baik dari pemerintah pusat maupun pemerintah daerah sendiri. Lebih lanjut dikatakan bahwa, karena adanya tuntutan untuk menunjukkan kemampuan menggali potensi wilayah, maka banyak daerah menerapkan berbagai pungutan untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Hal ini menyebabkan terjadinya suatu perekonomian daerah berbiaya tinggi. Lebih jauh lagi timbul pula tuduhan bahwa pemekaran wilayah merupakan bisnis kelompok elite di daerah yang sekedar menginginkan jabatan dan posisi.[40]

Disamping terjadinya politisasi oleh elite lokal dan belum dapat meningkatkan kesejahteraan penduduk daerah setempat, pemekaran daerah juga menimbulkan konflik keruangan seperti yang terjadi di kabupaten Mamasa Provinsi Sulawesi Barat yang terjadi konflik penentuan kabupaten, perebutan Pulau Berhala antara Provinsi Jambi dan Kepri, perebutan salah satu Pulau di kepulauan Seribu antara Provinsi DKI Jakarta dan Provinsi Banten, Kabupaten Banggai Kepulauan yang warganya menolak perpindahan kabupaten, demo anarkistik pengusulan Provinsi Tapanuli, yang berbuntut tewasnya ketua DPRD Sumatera Utara, Abdul Aziz Angkat.[41]

Berbagai persoalan tersebut tentu merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari proses otonomi dan pemekaran daerah. Bertolak dari konteks itu, kerangka pikir dan semangat yang sesuai guna mendasari niat perbaikan proses otonomi daerah yang mensejahterakan rakyat, tentu dengan

---

[40]Tri Ratnawati, *Pemekaran daerah; politik lokal dan beberapa isu terseleksi,* Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2009, hal. 15

[41]*Ibid.,* hal. 16-17.

upaya perbaikan dari berbagai aspek, baik kebijakan hukum *(legal policy)* maupun kehendak penyelenggara negara.

D. Merumuskan Pemekaran Daerah yang Mensejahterakan Rakyat

PP No. 78 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah memang sudah sangat jelas mengatur tata cara dan teknikalitas pemekaran daerah. Namun regulasi itu dalam implementasinya tidak berjalan simetris dengan proses politik yang terjadi. Semua kriteria yang sudah terukur jelas menjadi kabur ketika prosesnya menjadi sangat politis. Dalam nuansa politik yang kental demikian, politik menjadi determinan atas hukum. Sehingga kerangka normatif yang menjadi prasyarat pembentukan daerah otonom baru justru terabaikan. Membenarkan pendapat Affan Gaffar, bahwa hukum memang tidak berada dalam keadaan yang vakum, tetapi mengikuti *environment* tertentu, sehingga antara hukum dengan *environment* tersebut terjadi hubungan yang kait mengkait.[42] Keadaan itulah yang menimbulkan celah terjadinya potensi kerjasama antara daerah yang ingin dimekarkan dan aparat pemerintah pusat termasuk DPR. Selain itu, prosedur pemekaran yang berdasarkan hasil penelitian yang dibuat oleh daerah yang ingin dimekarkan tersebut, mengandung potensi yang besar untuk dimanipulasi.

Produk hukum pada dasarnya memang merupakan produk politik. Namun, aspek kepentingan rakyat banyak

---

[42]Affan Gaffar, "Pembangunan Hukum dan Demokrasi," dalam Moh. Busyro Muqoddas dkk. (peny.), *Politik Pembangunan Hukum Nasional*, UII Press, Yogyakarta, 1992, hal. 104.

tentu harus tetap menjadi spirit utama dari produk hukum. Instrumen hukum pemekaran daerah yang menggunakan PP No. 78 Tahun 2007 memang bisa dibilang lebih lengkap mengatur persyaratan pembentukan, penghapusan, dan penggabungan daerah dibandingkan aturan sebelumnya, yakni PP No. 129 Tahun 2000. Sayangnya, subtansi yang juga penting justru tidak tercantum di PP No. 78 Tahun 2007, yaitu terkait tujuan pembentukan daerah baru. Padahal, esensi desentralisasi dan otonomi daerah adalah untuk mensejahterakan masyarakat, memperpendek rentang kendali, dan memperbaiki pelayanan publik.

Oleh karena itu, meskipun SBY dan DPR—melalui kesepakatan politik—sepakat untuk melakukan moratorium pemekaran daerah, hal tersebut sejatinya tidak akan mampu menghentikan aspirasi daerah dan gerilya politik bagi lahirnya daerah baru yang nyata-nyata telah memiliki dasar hukum, yakni di jamin dalam undang-undang. Tentu, perlu dicari akar persoalan yang paling mendasar dari problematika pemekaran daerah dan diantisipasi dengan kebijakan hukum yang lebih ketat. Selain itu, terdapat beberapa langkah yang dilakukan pemerintah untuk mengatasi persoalan tersebut.[43] *Pertama,* pemerintah perlu segera meyiapkan UU tentang *grand disign* (desain besar) penataan daerah di Indonesia. UU tersebut menjadi penting, meskipun Departemen Dalam Negeri telah merilis desain besar versi pemerintah. UU ini tentu saja harus berlandaskan kajian yang komprehensif tentang problematika antara pusat dan daerah.

---

[43]Bambang Purwoko, "Moratorium Pemekaran Daerah," dalam *Kedaulatan Rakyat Edisi* 16 Juli 2010, hal. 15.

Kedua, harus ada regulasi yang tegas yang mengatur dan membatasi para pejabat di Kemendagri dan politisi di DPR RI dalam menerima dan meloloskan usulan pemekaran daerah, sehingga mereka tidak terlalu lunak menerima dan meloloskan usulan pemekaran. Namun, lebih baiknya ketika pemekaran daerah hanya melalui satu pintu, yakni eksekutif. *Ketiga*, pemerintah harus mampu menjamin bahwa setiap warga masyarakat termasuk di daerah yang secara geografis sulit dijangkau tetap bisa mendapatkan pelayanan publik yang sangat mereka butuhkan. Kondisi umum di daerah seperti itu, masyarakat tidak pernah merasakan kehadiran Negara pada level yang paling kongkret, khususnya dibidang pelayanan kesehatan, pendidikan, infrastruktur transportasi dan komunikasi. Itulah mengapa mereka getol menuntut pemekaran. Karena alasan sederhana bagi pemekaran adalah, kerinduan akan hadirnya pelayanan dasar yang sangat dibutuhkan masyarakat.

Keempat, pemerintah juga harus bisa menjamin bahwa alokasi dana pembangunan (baik melalui APBN maupun APBD) bisa ditransfer secara transparan dan akuntabel sampai ketingkat yang paling rendah secara adil dan proposional. Pemerintah tingkat kecamatan dan kelurahan serta desa-desa dan kampung-kampung harus diperkuat. Penguatan kapasitas pemerintahan di tingkat terendah ini harus dilakukan pada tiga aspek sekaligus yaitu kesewenangan, kelembagaan, dan keuangan. Jika empat hal diatas bisa mulai dilakukan pemerintah, maka tidak perlu lagi presiden berteriak tentang pentingnya moratorium. Secara otomatis semua pejabat di daerah dan di pusat akan dipaksa untuk berbenah bagi kemajuan masyarakat daerah.

E. Penutup

Lahirnya UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan PP No. 78 Tahun 2007 sebagai koreksi kelemahan UU Nomor 22 Tahun 1999 dan PP No. 129 Tahun 2000 dengan memperketat syarat-syarat pemekaran daerah. Namun dalam pelaksanaanya, PP No. 78 Tahun 2007 tersebut tidak berjalan efektif karena terjadi politisasi kepentingan, sehingga pemekaran berlangsung tidak terkontrol dan tidak terarah seperti yang terjadi 10 tahun terakhir. Oleh karena itu, pemerintah perlu membuat *grand design* penataan daerah *(territorial reform)* berbasis ilmu pengetahuan ilmiah sebagai solusi atas berbagai permasalahan yang timbul akibat pemekaran daerah selama ini.

Pemerintah dalam hal ini Depdagri sebaiknya terus memantau dan menindaklanjuti hasil evaluasi daerah hasil pemekaran yang belum lama ini ditetapkan. Depdagri juga harus terus mengevalusi daerah pemekaran daerah yang selama ini menimbulkan konflik, daerah pemekaran yang bermasah harus dibantu atau jika diperlukan digabung kembali ke induknya dan yang bisa berkembang dilanjutkan. Pemerintah pusat juga harus tetap mengatur beberapa sektor di tingkat kabupaten dan menjamin bahwa pemerintah lokal punya kapasitas dan mekanisme bagi pengaturan hukum tambahan atas bidang-bidang tertentu dan penyelesain perselisihan. Selain itu, pemerintah pusat selain harus memperketat kriteria pemekaran daerah dengan lebih mengutamakan kelangsungan hidup ekonomi dan kesejahteraan daerah yang dimekarkan juga mempersempit pintu pemekaran yang awalnya tiga pintu menjadi satu pintu.

BAB VII
PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH YANG DEMOKRATIS DI ERA OTONOMI DAERAH

A. Pendahuluan

Dalam konteks modern, sudah menjadi kesepakatan bersama bahwa terdapat korelasi yang jelas antara negara hukum yang bertumpu pada konstitusi dengan kedaulatan rakyat yang dijalankan dengan sistem demokrasi. Korelasi itu mewujud dalam konsepsi penyelenggaraan negara yang berlandaskan demokrasi konstitusional. Artinya, demokrasi yang dijalankan dalam sebuah negara harus selaras dengan konstitusi dasar sebagai wujud kehendak bersama *(social contract)* dan aspirasi masyarakat. Karena dalam negara hukum, salah satu tiang penegak kehormatan negara adalah dijaminnya hak-hak dan kedaulatan rakyat.

UUD 1945 pada dasarnya sejak dilahirkan memang bersifat sementara. Sehingga perjalanan sejarah ketatanegaraan Indonesia selama setengah abad berada pada persinggungan sifat kesementaraan dan kelemahan-kelemahan elementer yang terdapat dalam UUD 1945. Misalnya saja, sangat fleksibelnya dasar hukum ini untuk diterjemahkan sesuai dengan keinginan pemegang kekuasaan, terperangkap dalam *design* ketatanegaraan yang rancu, serta tidak terbukanya ruang untuk melaksanakan paradigma *checks and balances* atau akuntabilitas horizontal dalam menciptakan *good governance*.[1]

[1]Lukman Santoso Az, "Mewujudkan Pemerintahan Presidensiil yang Efektif," *Artikel* dalam Jurnal Nasional, Edisi 27 April 2011, hal. 6.

Bergulirnya era reformasi, melalui empat tahap amandenen UUD 1945, merupakan upaya untuk mempertegas komitmen demokratisasi disemua aspek, termasuk dalam konteks otonomi daerah. Dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan daerah, dikenal adanya asas kebebasan bertindak (*freies ermessen*) bagi pemerintah daerah. Tujuan utama pemberian kebebasan bertindak kepada pemerintah daerah, yakni untuk memperlancar tugas-tugas pemerintah daerah guna merealisasi visi, misi dan strategi, yang telah dicanangkan oleh pemerintah daerah setempat. Salah satu aspek kebebasan bertindak bagi pemerintah daerah tersebut, adalah kebebasan bertindak dalam bidang hukum.

Sejalan dengan semakin populernya nuansa demokratisasi dalam berbagai bidang kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, termasuk juga dalam lingkup pemerintah daerah, sudah barang tentu nuansa demokratisasi tersebut juga erat kaitannya dengan pembentukan peraturan daerah yang demokratis. Hal ini menimbulkan berbagai permasalahan antara lain, bukankah kedudukan penguasa atau pemerintah daerah relatif lebih kuat dibandingkan dengan rakyat di daerah, demikian juga secara konseptual apakah rakyat berpeluang untuk mengkritisi dan berpartisipasi dalam pembentukan peraturan daerah. Di samping itu dalam pembentukan peraturan hukum daerah apakah telah dilakukan antisipasi secara konseptual yakni pemanfaatan dan implementasi asas-asas umum perundang-undangan yang baik.

Sejak bergulirnya era reformasi 1998, bangsa Indonesia telah memulai babak baru penyelenggaraan pemerintahan, dimana otonomi daerah mulai diterapkan di seluruh tanah air. Hampir seluruh kewenangan pemerintah pusat

diserahkan pada daerah, kecuali enam bidang; politik luar negeri, pertahanan, keamanan, peradilan, moneter-fiskal dan agama. Pemberian otonomi kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan publik, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Di samping itu melalui otonomi daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing bangsa dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan, serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.[2]

Otonomi daerah merupakan hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan, sebagaimana diamanatkan UU Pemerintahan Daerah No. 32 Tahun 2004 yang telah menggantikan UU No. 22 Tahun 1999. Desentralisasi sendiri mempunyai makan kewenangan daerah untuk lebih meningkatkan kesejahteraan dan pelayanan kepada masyarakat, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan, pemerataan, dan pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah dan antar daerah.

Namun demikian, penggunaan kewenangan yang berlebihan dapat mengantarkan pemerintah daerah terjebak pada suatu sikap yang kontra produktif, yang pada gilirannya dapat menghasilkan produk hukum berupa peraturan hukum daerah yang cacat hukum. Sedang, disisi lain, peraturan

---

[2]Deni Yusup, "Relasi Pusat dan Daerah di era Reformasi", dalam http://hmibecak. wordpress.com/02/27/relasi-pusat-dan-daerah-di-era-reformasi/, akses 2 Februari 2011, pukul 00. 15 WIB.

daerah yang tidak mendengarkan aspirasi masyarakat juga tidak menjadi demokratis.

Terkait hal itu, maka dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan daerah agar selaras dengan konsep negara hukum dan demokrasi, juga harus mengakomodir aspirasi rakyat dalam berbagai kebijakan daerah, termasuk dalam pembentukan peraturan daerah (Perda) sebagai wujud asas demokrasi dan partisipasi di daerah. Berdasarkan persoalan diatas, maka kajian ini akan berupaya membahas Bagaimana implementasi pembentukan peraturan daerah yang demokratis di era otonomi daerah?

B. Konsep Pemerintahan Daerah yang Demokratis

Dalam perkembangan negara modern, demokrasi menjadi pilihan dibanyak negara sebagai konsep dalam menjalankan tatanan pemerintahan. Demokrasi dianggap sangat dekat dengan konsep kedaulatan rakyat yang menekankan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat, sehingga sinergisitas kedua konsep ini adalah bagaimana membentuk suatu pemerintahan yang didasarkan atas kehendak bersama dan untuk menjalankan kepentingan rakyat banyak *(maslahatil 'ammah)*.[3]

Demikian pula dalam upaya mewujudkan negara hukum yang juga harus ditopang dengan sistem demokrasi. Hubungan di antara keduanya tidak dapat dipisahkan. Demokrasi tanpa pengaturan hukum akan kehilangan bentuk dan arah, sedangkan hukum tanpa demokrasi akan kehilangan

---

[3]Syahda Guruh Langkah Samudra, *Menimbang Otonomi VS Federal; Mengembangkan Wacana Federalisme dan Otonomi Luas Menuju Masyarakat Madani Indonesia*, Cet-I, PT. Remaja Rosdakarya, Bandung, 2000, hlm.131-132.

makna.[4] Sebagaimana ditegaskan Jimly Asshiddiqie, bahwa teori tentang negara hukum, *rule of law*, dan *rechtsstaat* pada pokoknya tidak dapat dipisahkan dari teori tentang demokrasi, keduanya harus dilihat sebagai dua sisi dari mata uang yang sama.[5] Sehingga negara hukum demokrasi (*democratische rechtsstaat*) itu tidak lain merupakan konstitusi dalam arti ideal (*ideal begriff der verfassung*).[6]

Salah satu perwujudan demokratisasi di Indonesia adalah keberadaan konsep desentralisasi pemerintahan sejak era reformasi sebagai anti tesis dari konsep sentralisasi yang diterapkan Orde Baru. Implikasinya, terjadi pergeseran lokus kekuasaan dari pusat ke daerah. Dengan semangat desentralisasi, daerah semakin memiliki kewenangan berotonomi yang semakin luas.[7] Desentralisasi secara umum dikategorikan ke dalam dua perspektif utama, yakni perspektif desentralisasi politik dan desentralisasi administrasi. Perspektif desentralisasi politik menerjemahkan desentralisasi sebagai devolusi kekuasaan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah; sedangkan perspektif desentralisasi administrasi diartikan sebagai pendelegasian wewenang administratif dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah.[8]

---

[4]Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Cet-II, UII Press, Yogyakarta, 2003, hlm. 6.

[5]Jimly Asshiddiqie, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi,* Penerbit BIP, 2007, hlm. 300.

[6]Djokosutono, *Hukum Tata Negara*, kuliah himpunan Harun Al Rasyid, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1982, hlm 199-200.

[7]Sudi Fahmi, *Hukum Otonomi Daerah,* Kreasi Total Media, Yogyakarta, 2010, hlm. 21.

[8]Syarif Hidayat, *Refleksi Realitas Otonomi Daerah dan Tantangan Ke Depan,* Pustaka Quantum, Jakarta, 2000.

Jika desentralisasi merupakan arena hubungan antara pemerintah daerah dengan pemerintah pusat yang bertujuan untuk memberikan pengakuan terhadap eksistensi masyarakat lokal, memperkuat identitas lokal, membangkitkan prakarsa dan inisiatif lokal, serta membagi kekuasaan dan kekayaan kepada masyarakat lokal, dan mewujudkan otonomi luas;[9] maka demokratisasi merupakan upaya untuk menjadikan penyelenggaraan pemerintahan daerah menjadi lebih akuntabel, responsif, diakui oleh rakyat; mendorong peran legislatif daerah berfungsi sebagai badan perwakilan dan *intermediary agent*; serta memperkuat partisipasi masyarakat daerah dalam proses pemerintahan dan pembangunan daerah. Partisipasi juga menandai keikutsertaan kalangan marjinal yang selama ini disingkirkan dari proses politik dan ekonomi.[10]

Pandangan bahwa desentralisasi memiliki korelasi dengan demokrasi didasarkan pada asumsi bahwa desentalisasi dapat membuka ruang yang lebih besar kepada masyarakat untuk terlibat didalam proses pembuatan keputusan-keputusan politik di daerah. Hal ini berkaitan dengan realitas bahwa setelah ada desentralisasi, lembaga-lembaga yang memiliki otoritas di dalam proses pembuatan dan implementasi kebijakan publik itu lebih dekat dengan rakyat. Kedekatan itu juga memungkinkan rakyat melakukan kontrol terhadap pemerintah daerah.[11] Pemerintahan lokal yang demokratis berkaitan erat dengan akuntabilitas, kompetisi, keterlibatan,

---

[9]Tim Lapera, *Otonomi versus Negara: Demokrasi di Bawah Bayang-Bayang Otoriterisme,* Lapera Pustaka Utama, Yogyakarta, 2005, hlm. 153.

[10]Sudi Fahmi, *Op. Cit.*, hlm. 22.

[11]Kacung Marijan, *Demokratisasi Di Daerah; Pelajaran dari Pilkada Secara Langsung,* Pustaka Eureka, Suarabaya, 2006, hlm. 26.

dan tinggi rendahnya kadar untuk menikmati hak-hak dasar bagi pemilih di daerah. Sehingga pemahaman berdemokrasi tidak hanya sebatas memilih gubernur, bupati atau walikota dan para wakil rakyat dari daerah, tetapi peran serta dan partisipasi rakyat dalam proses pembentukan peraturan daerah yang berjiwa demokratis.

C. Pembentukan dan Materi Muatan Peraturan Daerah

Syarat minimum demokrasi adalah setiap orang mempunyai hak-hak politik berupa hak atas kebebasan berpendapat dan berkumpul dan dihormatinya hak-hak kaum minoritas. Artinya, demokrasi menjamin partisipasi rakyat dalam proses penentuan kebijakan dan aturan hukum yang dibuat oleh pemerintah daerah.

Dalam rangka pembentukan peraturan daerah yang demokratis, asas keterbukaan perlu mendapat perhatian karena demokrasi perwakilan saja dewasa ini sudah tidak memadai. Keterbukaan dalam hubungan antara pemerintah dan rakyat kiranya merupakan prioritas pemikiran untuk mendapat perhatian khusus agar dapat segera diwujudkan dalam proses hubungan antara pemerintah dan rakyat. Untuk itu suatu kodifikasi hukum administrasi umum khususnya mengenal prosedur pemerintahan seyogyanya perlu mendapat perhatian, yang membuka peluang kodifikasi administrasi secara bertahap. Kodifikasi yang demikian tidak hanya punya arti bagi pelaksanaan asas negara hukum untuk mewujudkan asas kekuasaan berdasarkan atas hukum secara nyata.

Pembentukan peraturan daerah merupakan bagian dari aktifitas dalam mengatur masyarakat daerah yang terdiri

dari atas gabungan individu-individu manusia dengan segala dimensinya,[12] sehingga merancang dan membentuk undang-undang yang dapat diterima masyarakat luas merupakan pekerjaan sulit.[13] Kesulitan ini terletak pada kenyataan bahwa kegiatan pembentukan peraturan daerah adalah suatu bentuk komunikasi antara lembaga yang menetapkan; yaitu pemegang kekuasaan eksekutif dan legislatif di daerah dengan rakyat dalam suatu daerah.

Peraturan daerah (perda) merupakan salah satu bentuk peraturan perundang-undangan. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (7) UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang berbunyi bahwa peraturan daerah adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh dewan perwakilan rakyat daerah dengan persetujuan kepala daerah. Kemudian pasal 1 ayat (10) UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang berbunyi bahwa peraturan daerah selanjutnya disebut perda adalah peraturan daerah provinsi dan/atau peraturan daerah kabupaten/kota.

Dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia, menurut Jimly Asshiddiqie, kekuatan berlakunya perda (yang setara dengan *locale wet*) yang dibentuk oleh lembaga *legislative local* tersebut hanya dalam lingkup wilayah kesatuan pemerintahan lokal (pemerintahan daerah) tertentu saja. Hal ini sedikit berbeda dengan *locale wet* dalam lingkungan Negara federal, dimana undang-undang lokal tersebut

---

[12]Satjibto Raharjo,"Penyusunan Undang-Undang yang Demokratis", *Makalah* dalam seminar "Mencari Model Ideal Penyusunan Undang-Undang yang Demokartis," Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Semarang tanggal 15-16 April 1998, hlm 3-5.

[13]Irawan Soejibto, *Teknik Membuat Undang-Undang*, Cet-V, PT. Pradnya Paramita, Jakarta, 1993, hlm. 3.

dibentuk dan berlaku di Negara bagian sebagai bentuk *local legislation.*[14]

Pembentukan peraturan daerah (Perda) yang demokaratis untuk mewujudkan tatanan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara merupakan bagian dari proses pengambilan keputusan yang bersifat publik. Oleh karena itu, aktor pembuat perda harus memiliki pemahaman tentang teori pembentukan undang-undang.

Peraturan perundang-undangan, termasuk perda dibuat tidak berada dalam ruang yang hampa, tetapi berada dalam dinamika kehidupan masyarakat luas dengan segala kompleksitasnya. Artinya, masyarakat yang akan dituju oleh suatu peraturan daerah menghadapi berbagai keterbatasan-keterbatasan dalam menerima kehadiran suatu produk hukum.[15] Suatu produk hukum yang dibuat secara sepihak oleh legislator, sangat mungkin kehadirannya akan ditolak karena tidak sesuai dengan rasa keadilan dalam masyarakat. Disinilah arti penting keterlibatan masyarakat dalam proses pembentukan produk hukum.

Dalam konsep negara kesatuan, seperti Indonesia, keberadaan pemerintah daerah merupakan bagian integral dari sebuah bangsa. Pemerintah daerah sebagai daerah otonom yang mandiri memiliki wewenang atributif, sehingga berwenang membuat produk hukum, salah satunya Perda. Wewenang pembentukan Perda dilakukan oleh Kepala daerah dan DPRD.[16]

---

[14]Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, hlm. 24.

[15]Robert B Seidmann at.al., *Legislative Drafting For Democratic Social Change*: A Manual for Drafter, First Published, Kluwer Law International ltd., London the Hague Boston, 2001, hlm.15.

[16]Ni'matul Huda, *Problematika Pembatalan Peraturan Daerah*, UII Press, Yogyakarta, 2010, hlm. 86.

Selain aspek kewenangan, aspek lain yang perlu diperhatikan adalah aspek keterbukaan dan aspek pengawasan. Aspek keterbukaan yaitu pemberian suatu kesempatan kepada masyarakat baik dari unsur akademisi, praktisi, maupun dari unsur masyarakat terkait lainnya untuk berpartisipsi, baik dalam proses perencanaan, persiapan, penyusunan dan/atau dalam pembahasan Raperda. Sedangkan aspek pengawasan yaitu berupa pengawasan preventif terhadap Raperda maupun pengawasan represif terhadap Perda.[17]

Menurut UU No. 22 Tahun 1999, wewenang DPRD membentuk Perda dilakukan bersama gubernur, bupati, dan walikota *(joint authority)*, bahkan dalam pasal 69 masih tergambar dominasi eksekutif dalam pembentukan Perda. UU ini mengatur beberapa prinsip mengenai Perda sebagai berikut:[18]

1) Kepala Daerah menetapkan Perda dengan persetujuan DPRD.
2) Perda dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi, tugas pembantuan dan penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
3) Perda tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum, Perda lain, atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
4) Perda dapat memuat ketentuan beban biaya paksaan penegakan hukum atau pidana.

---

[17]Tim Dirjen Peraturan Perundangan, *Panduan Praktis Memahami Perancangan Peraturan Daerah,* Depkumham, Jakarta 2008, hlm. 9-10.

[18]Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah,* PSH UII, Yogyakarta, 2001, hal. 136-143.

Selain itu dalam pembentukan Perda paling sedikit harus memuat 3 (tiga) landasan yaitu:[19]

a. Landasan filosofis, adalah landasan yang berkaitan dengan dasar atau ideologi Negara;
b. Landasan sosiologis, adalah landasan yang berkaitan dengan kondisi atau keadaan empiris yang hidup dalam masyarakat, dapat berupa kebutuhan atau tuntutan yang dihadapi oleh masyarakat, kecenderungan, dan harapan masyarakat; dan
c. Landasan yuridis, adalah landasan yang berkaitan dengan kewenangan untuk membentuk, kesesuaian antara jenis dan materi muatan, tata cara atau prosedur tertentu, dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Dalam membuat peraturan perundang-undangan, Menurut A. Hamid S. Attamimi, harus memuat asas-asas hukum yang patut, yakni cita hukum Indonesia, norma fundamental negara, dan asas-asas pemerintahan berdasarkan konstitusi.[20]

Dalam membentuk Perda, sejatinya harus berdasarkan pada asas-asas Pembentukan Peraturan Perudang-undangan yang baik. Ketentuan tersebut termuat dalam Pasal 5 UU No. 10 Tahun 2004, yang meliputi: Kejelasan tujuan; Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat; Kesesuaian antara jenis dan materi muatan; Dapat dilaksanakan; Kedayagunaan dan kehasilgunaan; Kejelasan rumusan; dan Keterbukaan. Sedangkan untuk materi muatan Perda,

---

[19]Tim Dirjen Peraturan Perundangan, *Ibid.*, hlm. 13-15

[20]Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan*, Kanisius, Yogyakarta, 2007, hlm. 225.

pasal 6 menyebut harus mengandung asas pengayoman; kemanusiaan; kebangsaan; kekeluargaan; kenusantaraan; bhinneka tunggal ika; keadilan; kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan; ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.[21]

Mengingat peraturan daerah adalah merupakan produk politik, maka faktor politik dapat berpengaruh terhadap substansi peraturan daerah sebagai produk hukum. Sebagaimana dikatakan M. Solly Lubis, bahwa proses pembentukan hukum dalam melahirkan hukum positif (*in abstracto*) akan selalu dipengaruhi oleh konfigurasi politik tertentu yang berinteraksi dalam proses tersebut.[22] Oleh karena itu, perlu dipertimbangkan produk politis tersebut jangan sampai menimbulkan gejolak dalam masyarakat.

D. Peraturan Daerah yang Demokratis

Mengkaji Pembentukan perda dalam ranah Ilmu Perundang-undangan (G*esetzgebungslehre*), niscaya harus menerima suatu kenyataan bahwa pembentukan produk hukum, meski berpedoman pada hukum pada dasarnya merupakan pencerminan dari proses yang terjadi dalam kehidupan sosio-politik (*socio-political)*. Fakta demikian itu dikarenakan organ yang berkewenangan untuk membentuk hukum merupakan lembaga politik. Berdasar asumsi ini dapat diketengahkan bahwa suatu negara yang konfigurasi politiknya demokratis, akan demokratis pula dalam proses pembentukannya. Atau sebaliknya, ketika konfigurasi politiknya represif maka pembentukannya menajdi ortodok.

---

[21]Lihat Pasal 5 dan 6 UU No. 10 Tahun 2004

[22]M. Solly Lubis, *Serba-Serbi Politik dan Hukum*. Mandar Maju, Bandung, 1989, hlm. 64.

Konfigurasi politik demokratis adalah suatu kekuasaan politik yang membuka peluang bagi potensi rakyat secara maksimal untuk berpartisipasi dalam menentukan kebijakan negara. Oleh karenanya, dalam proses legislasinya akan memberikan peranan besar dan partisipasi penuh kelompok-kelompok sosial atau pun individu-individu dalam masyarakat.[23]

Dalam konfigurasi politik yang demokratis, pemerintah, lembaga perwakilan dan partai politik merupakan lembaga yang harus melaksanakan kehendak-kehendak masyarakatnya dengan cara merumuskan kebijakan secara demokratis dan bekerja secara proposional, dan dunia pers dapat melaksanakan fungsinya dengan bebas tanpa ancaman pembredelan. Perumusan kebijakan yang demokratis niscaya akan melahirkan hukum dengan "tipe responsif" yang mempunyai komitmen pada "hukum yang berperspektif konsumen".[24]

Dalam pasal 136 ayat (2) UU No. 32 Tahun 2004 telah menggariskan bahwa pembentukan Perda adalah dalam kerangka penyelenggaraan otonomi daerah provinsi/kabupaten/kota dan tugas pembantuan. Sedang pada pasal 1 ayat (6) menyatakan bahwa Perda dibuat untuk mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan prinsip "berdasarkan aspirasi masyarakat" tersebut, maka UU No. 32 Tahun 2004 telah memberikan jalan bagi interaksi politik demokratis dalam pembentukan Perda.

---

[23]Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Pustaka LP3ES, Jakarta, 1998, hlm. 23-24.

[24]Moh. Mahfud MD, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia,* Gama Media, Yogyakarta, 1999, hlm. 8.

Dalam Penjelasan UU tersebut juga ditegaskan bahwa "... penyelenggaraan otonomi daerah harus selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat". Pembentukan Perda yang berdasarkan "kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat" tersebut paralel dengan pendapat Eugen Ehrlich, sebagai salah satu pemikir hukum dalam perspektif sosiologis,[25] yang menyatakan bahwa hukum yang baik haruslah sesuai dengan hukum yang hidup di masyarakat. Lebih lanjut Ehrlich menyatakan bahwa hukum positif baru akan memiliki daya berlaku yang efektif jika berisikan atau selaras dengan hukum yang hidup dalam masyarakat (*the living law*). Menurut pemikiran Ehrlich, mereka yang berperan sebagai pihak yang mengembangkan hukum harus mempunyai hubungan yang erat dengan nilai-nilai yang dianut dalam masyarakat bersangkutan.[26]

Berdasarkan pemahaman yang demikian itu, maka pembentukan Perda yang ideal haruslah selalu berorientasi kepada nilai, kepentingan, kebutuhan, preferensi, dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat. Idealitas orientasi yang demikian ini hanya dapat diwujudkan manakala masyarakat luas dilibatkan secara substantif dalam legislasi Perda. Ini berarti, sistem politik demokratis merupakan prasyarat yang niscaya (*conditio sine qua non*) dalam mewujudkan legislasi Perda yang ideal tersebut.

---

[25]Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Masyarakat,* Angkasa, Bandung, 1984, hlm. 20.

[26]Darji Darmodiharjo dan Shidarta, *Pokok-pokok Filsafat Hukum, Apa dan Bagaimana Filsafat Hukum Indonesia*. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1995, hlm. 110-112.

Jika ditelaah, rumusan pasal terkait keterlibatan/ partisipasi masyarakat dalam penyampaian aspirasi dan kepentingan dalam pembentukan Perda sebagaimana yang diatur dalam Pasal 53 UU No. 10 Tahun 2004 maupun Pasal 139 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004 bukan merupakan ketentuan yang imperatif. Partisipasi menurut kedua UU tersebut merupakan "hak" masyarakat. Ketentuan tersebut tampaknya bersifat relatif, sebab masih tergantung kepada aturan yang dibuat oleh negara dalam kerangka menjamin pelaksanaan hak masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembentukan Perda.[27]

Tidak hanya berdasarkan hal-hal tersebut di atas, UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No. 10 Tahun 2004 telah menentukan bahwa agar dari suatu proses legislasi dapat dilahirkan Perda yang ideal, maka pembentukan Perda harus berdasarkan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undang yang baik. Salah satunya adalah asas "keterbukaan" – yang merupakan salah satu sendi dasar dari sistem politik demokratis – yang menurut penjelasan Pasal 5 huruf g UU No. 10 Tahun 2004 disebutkan sebagai berikut: "Yang dimaksud dengan asas "keterbukaan" adalah bahwa dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan, dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan".

---

[27]Saldi Isra, "Agenda Pembaruan Hukum: Catatan Fungsi Legislasi DPR", dalam *Jurnal Hukum Jentera*. Edisi 3-Tahun II, November 2004, hlm. 71-72.

Pembentukan Perda memang sangat kompleks mengingat di dalamnya harus bisa terkandung nilai yang hidup dalam masyarakat, berdasar pada kepentingan dan kebutuhan serta aspirasi masyarakat, berdasar asas-asas pembentukan Perda yang baik, dan penjabaran lebih lanjut asas-asas hukum dalam materi muatan Perda. Proses pembentukan Perda menjadi semakin kompleks manakala harus mempertimbangkan kepentingan politik dari para aktor yang berkewenangan. Telah berkali-kali Pemerintah Pusat mempublikasikan adanya Perda yang dianggap tidak mampu mewadahi kepentingan nasional, konteks sosial setempat, bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan, kepentingan umum,[28] serta yang menurut banyak kalangan dinilai tidak aspiratif baik dari dimensi publik maupun dunia usaha, sehingga direkomendasikan untuk dibatalkan dan/atau direvisi. Perda demikian ini kemudian populer dengan sebutan "Perda bermasalah" atau "Perda tidak aspiratif". Produk hukum daerah yang kemudian menghadirkan Perda bermasalah atau Perda tidak aspiratif tersebut ketika diimplementasikan bisa jadi akan menimbulkan dampak negatif bagi kepentingan umum, seperti menimbulkan ekonomi biaya tinggi.

Partisipasi merupakan hal yang paling vital dalam pemerintahan dan penentuan kebijakan di era demokrasi, sebab konsensus yang terjadi di dalamnya merupakan landasan yang penting bagi keputusan sosial dan tindakan

[28]Secara normatif yang dimaksud dengan "bertentangan dengan kepentingan umum" adalah kebijakan yang berakibat terganggunya kerukunan antar warga masyarakat, terganggunya pelayanan umum, dan terganggunya ketenteraman/ketertiban umum serta kebijakan yang bersifat diskriminatif. Lihat Penjelasan Pasal 136 ayat (4) UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

partisipasi. Berdasar pandangan teori demokrasi partisipatif dapat diketengahkan bahwa hal paling esensial berikutnya dari demokrasi adalah adanya dukungan terhadap nilai-nilai manusiawi dari sekalian warganegara. Inilah yang melandasi pemahaman bahwa demokrasi sebenarnya harus meletakkan kerakyatan atau kedaulatan rakyat di atas segalanya. Karena pembentukan Perda yang elitis akan berdampak pada produk hukum daerah yang tidak demokratis. Partisipasi masyarakat mendorong proses demokratisasi berjalan dengan lancar dengan prinsip dasar partisipasi, kontrol, transparansi dan akuntabilitas. Hal ini sebagai upaya mentansformasikan segenap potensi pertumbuhan masyarakat menjadi kekuatan nyata masyarakat, untuk melindungi dan memperjuangkan nilai-nilai dan kepentingan di dalam arena segenap aspek kehidupan.[29]

Philipus M. Hadjon menyebut bahwa asas demokrasi sama dengan partisipasi. Dengan pemahaman bahwa partisipasi merupakan asas demokrasi, maka dalam demokrasi yang partisipatif berarti rakyat mempunyai hak untuk ikut memutuskan (*medebeslissingsrecht*) dalam proses pengambilan keputusan pemerintahan (*besluitvormingsproces*).[30] Hak untuk ikut memutuskan dalam setiap proses pengambilan keputusan ini akan bermakna jika dilakukan secara terus menerus (berkelanjutan).

---

[29]Pheni Chalid, *Otonomi Daerah; Masalah, Pemberdayaan dan Konflik*, Kemitraan, Jakarta, 2005, hlm. 70.

[30]Philipus M. Hadjon, "Keterbukaan Pemerintahan dan Tanggung Gugat Pemerintah. *Makalah* dalam Seminar Hukum Nasional. Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman, Jakarta, 12-15 Oktober 1999, hlm.5-6.

Partisipasi yang berkelanjutan tersebut menunjukkan suatu proses substansial yang terus menerus mulai dari awal perencanaan hingga pengambilan keputusan pemerintahan. Jadi, peran dan ikut sertanya (partisipasi) warganegara dalam penentuan keputusan dalam perspektif demokrasi adalah tidak sekedar dalam proses formal- prosedural, namun partisipasi warga negara harus dalam makna yang sebenar-benarnya dalam arti pandangan dan aspirasi warga negara akan mempengaruhi hasil akhir dari sekalian keputusan politik.

Jack Lively menyebut 3 (tiga) kriteria kadar kedemokratisan sebuah negara, yaitu: 1) sejauh mana semua kelompok utama terlibat dalam proses-proses pengambilan keputusan, 2) sejauh mana keputusan pemerintah berada di bawah kontrol warga negara, dan 3) sejauh mana warga negara biasa terlibat dalam administrasi umum.[31] Melalui partisipasi warga negara secara berkelanjutan tersebut, ajaran "kehendak umum" (*la volonté générale*) dari Rousseau dan ajaran Locke tentang "kehendak mayoritas sebagai bentuk persetujuan dari rakyat" akan terartikulasikan.

Partisipasi warga negara ini hanya bisa diartikulasikan jika diringi dengan keterbukaan, kebebasan, dan persamaan. Paling tidak ketiga unsur ini yang akan mendukung dan memperkuat demokrasi yang bersifat partisipatif. Bahkan dukungan antara ketiganya dengan partisipasi warga negara akan bersifat timbal balik. Maksudnya, tekanan partisipasi warga negara diperlukan untuk menjaga keterbukaan, kebebasan, dan persamaan/kesetaraan. Sementara, keterbukaan, kebebasan, dan kesetaraan/persamaan akan

[31]*Ibid.*

menjadi wahana bagi terwujudnya partisipasi warga negara. Keduanya akan saling isi-mengisi dan saling dukung mendukung.

Keterkaitan antara keterbukaan dengan partisipasi warga negara tersebut dapat disimak dari pendapat Philipus M. Hadjon yang menegaskan bahwa pada dasarnya peran serta berkaitan dengan asas keterbukaan. Keterbukaan yang menunjukkan suatu keadaan yang terbuka (*openbaarheid*) dan suatu sikap mental yang berupa kesediaan untuk memberi informasi dan kesediaan untuk menerima pendapat pihak lain, menjadikan keterbukaan sangat penting artinya bagi pelaksanaan pemerintahan yang baik dan demokratis. Dengan demikian, keterbukaan dipandang sebagai suatu asas ketatanegaraan mengenai pelaksanaan wewenang secara layak (*staatsrechtelijk beginsel van behoorlijke bevoegheidsuitoefening*).[32] Dan keterbukaan merupakan merupakan *conditio sine qua non* asas demokrasi.

Asas keterbukaan tersebut kemudian dijabarkan lebih lanjut melalui ketentuan tentang publikasi dan partisipasi publik dalam proses pembentukan Perda. Publikasi (penyebarluasan) dilakukan ketika Perda masih dalam bentuk draf rancangan Perda (Raperda). Hal ini dapat dilihat pada rumusan Pasal 30 UU No. 10 Tahun 2004 dan Pasal 142 UU No. 32 Tahun 2004 yang menentukan bahwa: (1) penyebarluasan Raperda yang berasal dari DPRD dilaksanakan oleh sekretariat DPRD, dan (2) penyebarluasan Raperda yang berasal dari kepala daerah dilaksanakan oleh sekretariat daerah. Sayangnya, ketentuan ini sifatnya relatif, dalam arti tidak dapat dipaksakan kepada elite daerah.

[32]*Ibid.*, hlm. 4.

Selain itu, salah satu syarat minimal dari demokrasi adalah "dihormatinya hak-hak kaum minoritas".[33] Sehingga, adanya diskriminasi atau ketidaksamaan/ketidaksetaraan menjadikan partisipasi berjalan tidak sesuai dengan makna hakiki demokrasi.

Konkretisasi partisipasi masyarakat dalam pembentukan perda, sebagaimana pendapat B. Hestu Cipto, dapat dilakukan melalui langkah-langkah berikut:[34]

1. Publik, para pemangku kepentingan atau infra struktur politik (golongan kepentingan, media massa, LSM dan kelompok penekan) dapat menyampaikan naskah tertulis atau berupa daftar inventarisasi masalah terkait Perda.
2. Draf naskah tandingan atau inventarisasi masalah yang berasal dari publik dapat diserahkan kepada DPRD atau Kepala Daerah.
3. Pemerintah melakukan pembahasan dan melakukan publikasi tahap I untuk memperoleh masukan dari publik.
4. Setelah publikasi tahap I kemudian dilakukan redrafting dan pembahasan ulang untuk kemudian publikasi ulang sesuai kebutuhan.

Hambatan partisipasi rakyat dalam mewujudkan perda yang demokratis terjadi dikarenakan di beberapa daerah masih belum berkembangnya inovasi metode dan media, baik untuk penyampaian informasi, proses pemberian masukan, maupun berdialog. Untuk saat ini yang banyak digunakan

---

[33]*Ibid.*, hal. 3.

[34]B. Hestu Cipto Handoyo, *Prinsip-prinsip Legal Drafting dan Desain Naskah Akademik*, Penerbit Unika Atma Jaya, Yogyakarta, 2008, hal. 168.

masih metode tradisional semisal, hearings, seminar dan pertemuan di ruang DPRD. Sementara itu, alternatif lain masih belum diterima, semisal FGD *(Focus Group Discussion)*, *Expert Meeting*, pemanfaatan media elektronik dan jejaring sosial.[35]

E. Penutup

Dari kajian uraian di atas menunjukkan bahwa partisipasi warga negara hanya bisa terwujud dengan baik jika didukung dengan terumuskannya dalam hukum sekaligus terimplementasikannya asas keterbukaan, asas kebebasan, dan asas kesamaan atau kesetaraan dalam ranah empirik. Pereduksian terhadap asas-asas tersebut berarti mereduksi hak partisipasi warga negara sekaligus mereduksi prinsip dasar demokrasi, yang pada gilirannya juga mereduksi kedaulatan rakyat. Dengan pemahaman bahwa demokrasi tidak sekadar menyangkut hal-hal yang sifatnya formalistis, maka demokrasi harus memberikan kemungkinan kepada warga negara mengungkapkan pendapat dan kehendak mereka untuk berpartisipasi dalam proses pembentukan Perda atau produk hukum daerah lainnya. Ruang dan sarana sebagai tempat masyarakat dapat menyatakan pendapat, kepentingan, serta kebutuhan mereka secara diskursif dan bebas tekanan itu merupakan inti dari ide pembentukan Perda yang demokratis.

Manakala sarana aspirasi ini hancur, berarti merupakan gejala menguatnya paternalisme. Keputusan diambil sepihak dan baru diikuti sebuah sosialisasi. Ini adalah model kebijakan paternalistik khas rumah tangga (*oikos*)

---

[35]*Ibid.*, hal. 170.

yang dinilai Aristoteles tidak patut untuk diberlakukan di sebuah ruang demokrasi. Maka, agar demokrasi tetap dalam jalurnya, ruang publik tempat warganegara berpartisipasi dalam pembentukan Perda atau penentuan keputusan publik lainnya haruslah dijaga oleh siapapun yang memiliki kepedulian dengan demokrasi agar aturan hukum yang dibuat dapat efektif sekaligus demokratis.

BAB VIII
PROBLEMATIKA POLITIK HUKUM PENGELOLAAN PENDAPATAN ASLI DAERAH DI ERA OTONOMI DAERAH

A. Pendahuluan

Pada zaman Orde Baru, hubungan keuangan antara pusat dan daerah sangat elitis, sumber keuangan daerah sangat bergantung pada pemerintah pusat. Dana itu berupa subsidi daerah otonom, Inpres, dan dana sektoral lewat anggaran departemen teknis serta sebagian kecil berasal dari Pendapatan Asli Daerah (PAD). Dengan struktur dana semacam itu, pemerintah daerah menjadi sangat bergantung pada pemerintah pusat. Akibatnya daerah tidak mampu mengembangkan otonominya secara kreatif dan inovatif.[1]

Namun, sejak bergulirnya era reformasi 1998, bangsa Indonesia telah memulai babak baru penyelenggaraan pemerintahan, dimana otonomi daerah mulai diterapkan di seluruh tanah air. Hampir seluruh kewenangan pemerintah pusat diserahkan pada daerah, kecuali enam bidang; politik luar negeri, pertahanan, keamanan, peradilan, moneter-fiskal dan agama. Pemberian otonomi kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan publik, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Di samping itu melalui otonomi daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing bangsa dengan memperhatikan

[1]Hanif Nurcolis, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah,* Edisi Revisi, (Jakarta: Grasindo, 2007), hal. 181.

prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan, serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.[2]

Otonomi daerah merupakan hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan, sebagaimana diamanatkan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang telah menggantikan UU No. 22 Tahun 1999. Desentralisasi sendiri mempunyai tujuan untuk lebih meningkatkan kesejahteraan dan pelayanan kepada masyarakat, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan, pemerataan, dan pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah dan antar daerah.[3]

Berlakunya UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, membawa perubahan mendasar pada sistem dan mekanisme pengelolaan pemerintahan daerah. Undang-undang ini menegaskan bahwa untuk pelaksanaan kewenangan Pemerintah Daerah, Pemerintah Pusat akan mentransferkan dana perimbangan kepada Pemerintah daerah. Dana Perimbangan tersebut terdiri dari Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan bagian daerah dari bagi hasil pajak pusat. Disamping itu, Pemerintah Daerah juga memiliki sumber pendanaan

---

[2]Deni Yusup, "Relasi Pusat dan Daerah di era Reformasi", dalam http://hmibecak.wordpress.com/02/27/relasi-pusat-dan-daerah-di-era-reformasi/, akses 2 Februari 2013, pukul 00. 15 WIB.

[3]Mutiara Maimunah, "Flypaper Effect pada Dana Alokasi Umum (DAU) dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Belanja Daerah Pada Kabupaten/Kota Di Pulau Sumatra", dalam *Makalah* Simposium Nasional Akuntansi IX, Padang 23-26 Agustus 2006.

sendiri berupa PAD, pinjaman daerah, maupun lain-lain penerimaan daerah yang sah. Kebijakan penggunaan semua dana tersebut diserahkan kepada Pemerintah Daerah.[4]

Namun, pada praktiknya, di mayoritas daerah transfer dari Pemerintah Pusat merupakan sumber pendanaan utama Pemerintah daerah untuk membiayai operasional utamanya sehari-hari, yang oleh Pemerintah daerah "dilaporkan" di perhitungan APBD. Sedang, kemampuan daerah untuk mempertahankan dan meningkatkan penyelenggaraan pembangunan sosial-ekonomi tersebut dapat dikatakan sangat terbatas, mengingat peranan Pendapatan Asli Daerah (PAD) masih rendah dalam penerimaan APBD daerah provinsi/ kota/ kabupaten dan kesiapan sumber daya manusia (SDM) serta kemampuan manajemen pengelolaan keuangan di tingkat daerah yang juga masih sangat terbatas.[5] Seharusnya dalam konteks otonomi, daerah dapat meminimalisir transfer dana pusat untuk kemudian diganti sumber pendanaan sendiri, yaitu Pendapatan Asli Daerah (PAD). Hal ini memang menjadi konsekuensi logis daerah otonomi daerah, yakni pemerintah daerah harus lebih mandiri dari segala hal termasuk dari segi keuangan.

Akibatnya, sumber pendapatan Pemerintah Daerah sangat tergantung kepada transfer dari Pemerintah Pusat sementara disisi lain kemampuan Pemerintah daerah dalam menggali PAD sangat terbatas. Berdasarkan latar belakang di atas, maka tulisan ini berupaya menelaah terkait bagaimana

---

[4]Lihat UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah.

[5]Brahmantio Isdijoso, "Analisis Kebijakan Fiskal Pada Era Otonomi Daerah; Studi Kasus Sektor Pendidikan di Kota Surakarta", *Jurnal Kajian Ekonomi Dan Keuangan* Vol. 6 No. 1, 2002.

problematika pengelolaan PAD pasca diterapkannya otonomi daerah di Indonesia?

B. Konsep Keuangan Daerah

Sudah menjadi kewajiban utama bagi negara-negara modern yang menganut paham *welfare state* bahwa pemerintahannya mempunyai tugas yang amat berat untuk membawa atau mendorong rakyatnya pada tingkat kesejahteraan yang maksimal. Hal tersebut akan dapat tercapai dengan baik jika pemerintahannya secara maksimal dapat memobilisasi dana (sumber-sumber keuangan) yang berasal dari berbagai sumber untuk membiayai program-program pemerintahan dan pembangunan untuk kebutuhan masyarakat.

Dalam suatau negara, keuangan merupakan faktor penting disebabkan pengaruhnya yang demikian menentukan terhadap kompleksitas kelangsungan hidup negara dan masyarakat. Pengaruh dari aspek keuangan antara lain juga mencerminkan kualitas keberadaan dari suatu pemerintahan dalam menjalankan fungsi-fungsi kenegaraannya. Apabila keberadaan keuangan negara yang dimiliki semakin baik, maka kedudukan pemerintah dalam menjalankan keorganisasian negara baik dalam rangka melaksanakan urusan pemerintah dalam melayani kepentingan masyarakatnya maupun dalam pelaksanaan kegiatan pembangunan untuk mensejahterakan warganya akan bertambah stabil. Sebaliknya, suatu pemerintahan dipandang akan menghadapi berbagai problem pelik dalam memperlancar pelaksanaan segenap fungsi dan tugas kenegaraan jika tidak didukung oleh kondisi keuangan yang baik pula.[6]

---

[6]Adrian Sutedi, *Implikasi Hukum Atas Sumber Pembiayaan Daerah Dalam kerangka Otonomi Daerah*, (Jakarta: Penerbit Sinar Grafika, 2009), hal. 22.

Dari sisi tujuan, menurut W. Riawan Tjandra, keuangan negara meniputi seluruh kebijakan, kegiatan dan hubungan hukum yang berkaitan dengan pemilikan dan atau penguasaan yang dinilai dengan uang, fiskal, moneter, dan bentuk lain dalam rangka penyelenggaraan keuangan negara.[7]

Di negara yang menerapkan asas desentralisasi, seperti Indonesia pasca reformasi, maka konsekuensi yang hadir adalah pembagian wewenang pada sektor keuangan untuk membiayai penyelenggaraan urusan rumah tangga (otonomi) pada pemerintahan lokal tersebut. Meskipun demikian, dalam hal ini tidaklah berarti bahwa pemerintah lokal yang bersangkutan mesti mandiri dari segi keuangan dan terlepas dari pengaruh faktor pemerintah pusatnya secara total agar dapat memiliki arti yang sempurna dalam melaksanakan otonomi yang diberikan.[8]

Sebagaimana ditegaskan Jimly Asshiddiqie, Indonesia sebagai negara kesatuan merupakan suatu kesatuan badan hukum yang tunggal yang tidak terpisah-pisah. Bahwa didalamnya terdapat pengaturan-pengaturan yang memberikan otonomi yang bersifat sangat luas ataupun bersifat khusus, namun tidak mengubah pengetian sebagai negara kesatuan. Dalam pemahaman yang demikian, pengertian keuangan dan kekayaan negara juga bersifat tunggal dan terintegrasi.[9]

Konsepsi dasar model pembiayaan daerah menurut UU No. 22 Tahun 1999 jo UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No.

---

[7]W. Riawan Tjandra, *Hukum Keuangan Negara,* (Jakarta: Penerbit Grasindo, 2010), hal. 4.

[8]*Ibid.,* hal. 23.

[9]Jimly Asshiddiqie, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi,* (Jakarta: Penerbit BIP, 2009), hal. 835.

25 Tahun 1999 jo UU No. 33 Tahun 2004 adalah penyerahan kewenangan pemerintah kepada daerah baik menurut asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan harus diikuti biaya, perangkat, dan tenaga yang memadai agar daerah mampu menyelenggarakan semua kewenangan yang diserahkan tersebut.[10]

Agar pelaksanaan tugas otonomi dapat berjalan dengan baik perlu memperhatikan sumber pendapatan daerah, teknologi, struktur organisasi pemerintah daerah, dukungan hukum, perilaku masyarakat, faktor kepemimpinan. Disamping itu hal-hal yang mempengaruhi pengembangan otonomi daerah menurut Josef Riwu Kaho sebagai berikut,[11] *Pertama,* faktor manusia pelaksana yang baik, *Kedua,* faktor keuangan daerah yang cukup dan baik. *Ketiga,* faktor peralatan yang cukup dan baik, dan *Keempat,* faktor organisasi dan manajemen yang baik. Artinya, *self supporting* dalam bidang keuangan, mengingat faktor keuangan merupakan faktor esensial untuk memacu tingkat kemampuan daerah dalam melaksanakan fungsinya.

Dalam implementasi desentralisasi fiskal ini kemudian, yang terjadi khususnya daerah kabupaten justru banyak bergantung pada pemerintah pusat, karena terbatasnya jumlah dana yang berkaitan dengan sumber dana yang telah diatur oleh pemerintah pusat. Dengan ketergantungan pemerintah daerah dalam hal dana bagi penyelenggaraan urusan, maka akan sulit untuk mencapai tujuan otonomi daerah terutama bagi daerah yang kurang berkembang.

---

[10]Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik…, Op. Cit.,* hal. 182.

[11]Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia,* (Jakarta: Rajawali Grafindo Persada, 2003), hal. 60-63.

Hal ini senada dengan pernyataan Pamudji bahwa Pemerintahan daerah tidak dapat melaksanakan fungsinya dengan efektif dan efisien tanpa biaya yang cukup untuk memberikan pelayanan dan pembangunan. Keuangan inilah merupakan salah satu dasar kriteria untuk mengetahui secara nyata kemampuan daerah dalam mengurus rumah tangganya sendiri. Salah satu faktor penting dalam pelaksanaan otonomi daerah menyangkut ekonomi atau keuangan daerah. Dengan kemampuan ekonomi maksudnya adalah adanya kemampuan daerah secara ekonomis artinya dapat menjadikan daerah berdiri sendiri tanpa ketergantungan dengan pusat. Sehingga semakin besar kemampuan keuangan daerah, maka akan semakin besar pula kemampuan daerah untuk melaksanakan kegiatan roda pemerintahan.[12]

Kriteria umum yang lazim dipergunakan dibanyak negara dalam mendesain transfer keuangan pusat ke daerah ialah: 1) Otonomi (desentraliasi fiskal); 2) Penerimaan yang memadai *(revenue edequacy)*; 3) Keadilan *(equity)*; 4) Transparan dan stabil; 5) Sederhana *(simplicy)*; dan 6) Insentif.[13]

Dengan demikian, keuangan daerah merupakan faktor yang sangat penting dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah. Di dalam UU No. 22 Tahun 1999 disebutkan bahwa:[14]

1. Untuk menyelenggarakan otonomi daerah yang luas, nyata, dan bertanggung jawab diperlukan kewenangan dan kemampuan menggali sumber keuangan sendiri yang

---

[12]S.Pamudji, *Pembinaan Perkotaan di Indonesia, Tinjauan dari Aspek Administrasi Pemerintahan,* (Jakarta: Ichtiar Baru Van Hoeve, 1980).

[13]W. Riawan Tjandra, *Op. Cit.*, hal.112.

[14]Lihat UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan daerah dan Penjelasannya.

didukung oleh perimbangan keuangan pemerintah pusat dan daerah serta antara propinsi dan kabupaten atau kota yang merupakan prasyarat dalam sistem pemerintah daerah.

2. Dalam rangka menyelenggarakan otonomi daerah, kewenangan keuangan yang melekat pada setiap kewenangan pemerintah menjadi kewenangan daerah.

Sedangkan menurut penjelasan umum UU No. 32 Tahun 2004, No. 6 menyebutkan bahwa, Penyelenggaraan fungsi pemerintahan daerah akan terlaksana secara optimal apabila penyelenggaraan urusan pemerintahan diikuti dengan pemberian sumber-sumber penerimaan yang cukup kepada daerah, dengan mengacu kepada Undang-Undang tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, dimana besarnya disesuaikan dan diselaraskan dengan pembagian kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.[15]

Semua sumber keuangan yang melekat pada setiap urusan pemerintah yang diserahkan kepada daerah menjadi sumber keuangan daerah. Daerah diberikan hak untuk mendapatkan sumber keuangan yang antara lain berupa: kepastian tersedianya pendanaan dari pemerintah sesuai dengan urusan pemerintah yang diserahkan; kewenangan memungut dan mendayagunakan pajak dan retribusi daerah dan hak untuk mendapatkan bagi hasil dari sumber-sumber daya nasional yang berada di daerah dan dana perimbangan lainnya; hak untuk mengelola kekayaan daerah dan mendapatkan sumber-sumber pendapatan lain yang sah serta sumber-sumber pembiayaan.

---

[15]Lihat UU No. 32 Tahun 2004 dan Penjelasannya.

C. Politik Hukum Keuangan Daerah Pasca Reformasi

Politik Hukum Keuangan Daerah merupakan suatu kebijakan negara (*legal policy*) tentang aturan-aturan yang akan diberlakukan atau tidak akan diberlakukan (membuat aturan yang baru atau mengganti aturan yang lama) dalam pengelolaan keuangan daerah. Politik hukum tersebut ditandai dengan adanya Pasal 18, 18A, dan 18B UUD 1945. Selain itu pula, terdapat produk-produk hukum sebagai pelaksana dari Pasal 18, 18A, dan 18B UUD 1945 tersebut khususnya yang berkaitan dengan keuangan daerah seperti: Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, dan sebagainya.

Sejarah ketatanegaraan Indonesia telah memasuki babak baru dalam pelaksanaan otonomi daerah di bawah UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (UUPD) dan UU No.25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah (UUPKPD). Melalui kedua UU tersebut daerah diberi kesempatan yang luas untuk mengatur daerahnya dengan ditopang pendanaan yang lebih memadai.[16]

Sejalan dengan terus bergulirnya otonomi daerah, pemerintah pusat mengantisipasinya dengan dikeluarkannya paket kebijakan bagi perubahan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Berlakunya UU No. 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah dan UU No. 33 tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pusat dan daerah, adalah revisi dari UU No. 22 tahun 1999 dan UU No. 25 tahun 1999, diberlakukannya kedua undang-undang ini adalah karena tuntutan pemerintah daerah untuk mampu menciptakan kemandirian daerah dalam mengatur dan mengurus daerahnya dengan tetap memperhatikan aspirasi masyarakat, keseimbangan lingkungan

[16]Ni'matul Huda,*Hukum...,loc.it*

dan pembangunan yang berkelanjutan dalam kerangka negara kesatuan Republik Indonesia.

Untuk itu konsep dan kewenangan daerah yang lebih mengacu pada porsi kebijakan pusat, akan bergeser dengan mengarah pada kemandirian daerah dalam mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya. Hal-hal mendasar dalam undang-undang ini adalah kuatnya upaya untuk mendorong pemberdayaan masyarakat, pengembangan prakarsa dan kreativitas, peningkatan peran serta masyarakat, dan pengembangan peran dan fungsi DPRD. Dilihat dari sisi ini maka sistem pertanggungjawaban pengelolaan keuangan, tidak hanya terfokus pada pemerintah propinsi dan pusat (*vertical accountability*) melainkan lebih dititikberatkan pada masyarakat melalui DPRD (*horizontal accountability*).

Penyelenggaraan otonomi daerah ditunjukkan dengan adanya penyerahan kewenangan urusan pemerintahan yang meliputi penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat. Pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah yang disertai penyerahan kepegawaian, perangkat, sarana dan prasarana serta sumber-sumber pembiayaannya dilaksanakan dalam rangka mengatur urusan rumah tangga daerah. Pemerintah di daerah dapat terselenggara karena adanya dukungan berbagai faktor sumber daya yang mampu menggerakkan jalannya roda organisasi pemerintahan dalam rangka pencapaian tujuan. Faktor keuangan merupakan faktor utama yang merupakan sumber daya finansial bagi pembiayaan penyelenggaraan roda pemerintahan daerah. Alokasi sumber-sumber keuangan pemerintah daerah dengan keleluasaan untuk mengatur, mengurus, menggali dan meningkatkan pengelolaan sumber-sumber keuangan

daerah, meliputi; sumber-sumber keuangan daerah sendiri dan sumber-sumber perimbangan keuangan pusat dan daerah untuk membiayai kegiatan urusan pemerintahan tersebut. Sehubungan dengan pentingnya posisi keuangan,

Pamudji. Seperti yang dikutip oleh Munir, dkk. (2002) mengemukakan keuangan inilah yang merupakan salah satu dasar kriteria untuk mengetahui secara nyata kemampuan daerah dalam mengurus rumahtangganya sendiri. Lebih lanjut Kaho (2001) salah satu kriteria penting untuk mengetahui secara nyata kemampuan daerah dalam mengatur dan mengurus rumahtangganya adalah kemampuan *self-supporting* dalam bidang keuangan, dengan perkataan lain, faktor keuangan merupakan faktor esensial dalam mengukur tingkat kemampuan daerah dalam melaksanakan otonominya. Pemberian otonomi kepada daerah dalam merencanakan, menggali dan menggunakan keuangan daerah sesuai kondisi daerah, Kemampuan daerah dimaksud dalam arti seberapa jauh daerah dapat menggali sumber-sumber keuangan sendiri guna membiayai kebutuhannya tanpa harus selalu menggantungkan diri pada bantuan pemerintah pusat.

Kemampuan daerah untuk dapat membiayai keuangan daerahnya antara lain dapat dilihat dari besarnya pendapatan asli daerah yang meningkat, dibandingkan dana perimbangan, semakin besar PAD maka ketergantungan terhadap pusat akan semakin kecil dan penggunaan surplus angggaran kepada alokasi belanja (terutama belanja untuk pengembangan infrastruktur umum) daripada pengeluaran pembiayaan untuk rekening pemegang kas daerah. Kemampuan keuangan daerah ini dapat tercermin dari pelaksanaan program dan kegiatan yang tercermin dari APBD. APBD mencerminkan pelaksanaan pembangunan melalui realisasi pendapatan daerah (Dana Perimbangan, PAD), Belanja Daerah dan Pembiayaan Daerah.

APBD pada hakekatnya merupakan instrumen kebijakan yang dipakai sebagai alat untuk meningkatkan pelayanan umum dan kesejahteraan masyarakat di daerah. Selama ini manajemen keuangan daerah masih sangat memprihatinkan. Anggaran daerah, khususnya pengeluaran daerah belum mampu berperan sebagai insentif dalam mendorong laju pembangunan di daerah. Di sisi lain banyak ditemukan pengalokasian anggaran yang tidak sesuai dengan kebutuhan dan penggunaannya tidak dilakukan secara prudent (hati-hati), sehingga kurang mencerminkan aspek ekonomi, efisiensi, dan efektivitas. Hal ini disebabkan kualitas perencanaan anggaran daerah relatif lemah.

Perencanaan anggaran yang lemah juga diikuti dengan ketidakmampuan pemerintah daerah untuk meningkatkan penerimaan daerah secara berkesinambungan. Pemerintah daerah dan DPRD harus selalu berupaya secara nyata dan terstruktur untuk menghasilkan APBD yang dapat mencerminkan kebutuhan riil masyarakat atas dasar potensi masing-masing daerah, serta dapat memenuhi tuntutan terciptanya anggaran daerah yang berorientasikan kepentingan masyarakat. Suatu anggaran yang telah direncanakan dengan baik, hendaknya disertai pula dengan pelaksanaan yang tertib dan disiplin, sehingga baik tujuan maupun sasaran akan dapat tercapai secara berdayaguna dan berhasilguna dan mencerminkan kemampuan pengelolaan keuangan yang baik.[17]

Sehingga tujuan utama pengelolaan keuangan pemerintah daerah dapat terwujud, yang meliputi (1) tanggung jawab; (2) memenuhi kewajiban keuangan; (3) kejujuran; (4)

---

[17]Septa Muktamar,*Kemampuan Keuangan Daerah dalam Perspektif Kemandirian Daerah*,artikel dalam http://tim-ti-waykanan.blogspot.com/2008/07/kemampuan-keuangan-daerah-dalam.html,diakses Tanggal 12/01/2011 Pukul 11.57

hasil guna dan daya guna; (5) pengendalian.[18] Dengan pemahaman tersebut, dalam hal ini pada dasarnya pemerintah menerapkan prinsip "uang mengikuti fungsi" *(money foklor function)*. Adanya kewenangan baru yang diberikan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah diharapkan mampu menggali sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD). Kebijaksanaan tersebut merupakan pengejawantahan dari upaya pemerintah agar daerah dapat secara kreatif mencari peluang-peluang sumber investasi di luar daerah agar lumbung keuangan daerah dapat terpenuhi yang pada gilirannya urusan-urusan pemerintahan dapat berjalan dengan baik dan lancar.[19]

D. Konsep Pengelolaan Keungan Daerah di Era Otonomi Daerah

Indonesia sebagai negara kepulauan, tentu di setiap daerah memiliki karakteristik dan perbedaan lokalitas. Demikian pula dalam pengelolaan keuangan daerah, terutama sumber dan pendapatan asli daerah (PAD), yang tentunya juga mempengaruhi tingkat kemajuan dan kesejahteraan suatu daerah. Bagi daerah yang kreatif dalam mengelola potensi dan pendapatan, maka akan berkembang dengan pesat, tetapi bagi daerah yang tidak siap atau dikarenakan keterbatasan sumber daya yang ada, tentu berdampak berbeda. Maka, demikian urgen kiranya dalam pengelolaan pendapatan asli daerah (PAD) untuk dimaksimalkan demi laju otonomi daerah yang efektif dan efisien.

---

[18]Nick Devas, et.al., *Final Local Government in Indonesia,* (Ohio: University Centre for International Studies, 1989), hal. 279.

[19]Pipin Syarifin dan Dedah Jubaedah, *Hukum Pemerintahan Daerah,* (Bandung: Pustaka Bani Quraisy, 2005), hal. 237.

Namun demikian, pasca reformasi Indonesia sebagai negara kesatuan masih menganut sistem pengelolaan keuangan terpusat. Konsep ini menjadikan akuntabilitas melemah. Sebagai tanggapan atas persoalan tersebut maka ditetapkanlah UU No. 32 Tahun 2004 sebagai pengganti UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, UU No. 33 Tahun 2004 sebagai pengganti UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, serta berbagai peraturan pemerintah.[20]

Misi utama dari UU 32 Tahun 2004 dan UU No. 33 Tahun 2004 bukan sekadar keinginan untuk melimpahkan kewenangan dan pembiayaan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah, tetapi yang lebih penting adalah keinginan untuk meningkatkan efisiensi dan efektifitas pengelolaan sumber daya keuangan daerah dalam rangka meningkatkan kesejahteraan dan pelayanan kepada masyarakat. Sedangkan sebagai penjabaran UU No. 33 Tahun 2004, pemerintah mengeluarkan PP No. 58 Tahun 2005 tentang pengelolaan keuangan daerah yang telah menggariskan asas-asas umum pengelolaan keuangan daerah.

Definisi pengelolaan oleh para ahli terdapat perbedaan–perbedaan hal ini disebabkan karena para ahli meninjau pengertian dari sudut yang berbeda-beda. Ada yang meninjau pengelolaan dari segi fungsi, benda, kelembagaan dan yang meninjau pengelolaan sebagai suatu kesatuan.

Pengelolaan memiliki kata dasar kelola yang bermakna mengurus atau mengorganisasi.[21] Menurut Wardoyo (1980),

---

[20]PP No. 104 Tahun 2000 tentang Dana Perimbangan, PP No. 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah, PP No. 106 Tahun 2000, PP 107 Tahun 2000, PP No. 55 Tahun 2005, PP No. 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. Lihat pula Adrian Sutedi, *Op. Cit.*, hal. 74.

[21]Suharso dan Ana Retnoningsih, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Semarang: Widya Karya, 2005), hal. 233.

pengelolaan adalah suatu rangkai kegiatan yang berintikan perencanaan, pengorganisasian pengerakan dan pengawasan dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Sedangkan menurut Harsoyo (1977) pengelolaan adalah suatu istilah yang berasal dari kata "kelola" mengandung arti serangkaian usaha yang bertujuan untuk mengali dan memanfaatkan segala potensi yang dimiliki secara efektif dan efisien guna mencapai tujuan tertentu yang telah direncanakan sebelumnya.[22]

Dari uraian diatas dapatlah disimpulkan bahwa yang dimaksud dengan pengelolaan dalam konteks PAD adalah suatu rangkaian kegiatan yang berintikan perencanaan, pengorganisasian, penggerakan dan pengawasan yang bertujuan menggali dan memanfaatkan sumber daya alam yang dimiliki daerah secara efektif untuk mencapai tujuan otonomi yang diselenggarakan di daerah sesuai dengan rencana yang telah ditentukan.

Pada tataran praktis, pengelolaan keuangan daerah yang salah satunya bersumber pada PAD merujuk pada Pasal 2 ayat (2) PP No. 105 Tahun 2000 dan PP No. 106 Tahun 2000. Menurut dasar hukum tersebut pengelolaan keuangan daerah dilakukan oleh kepala daerah, namun dapat didelegasikan sebagian atau seluruhnya kewenangan tersebut kepada sekretaris daerah dan atau perangkat pengelola keuangan daerah.

Selain itu, kepala daerah dalam melaksanakan amanat otonomi daerah, termasuk PAD, harus memperhatikan asas-asas pengelolaan yang meliputi:[23]

---

[22]"Pengertian Pengelolaan dalam, http://id.shvoong.com/writing-and-speaking/presenting/2108155-pengertian-pengelolaan/#, akses pada 5 Mei 2011 pukul 13. 25 WIB.

[23]Muhammad Fauzan, *Hukum Pemerintah Daerah; Kajian Tentang Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah,* (Yogyakarta: UII Press, 2006), hal. 274.

1. Dilakukan secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, efektif, efisien, ekonomis, transparan dan bertanggung jawab dengan memperhatikan asas keadilan dan kepatutan;
2. Didasarkan pada APBD dalam tahun anggaran tertentu pada tahun fiskal APBD yang sama dengan tahun fiskal APBN;
3. Semua penerimaan daerah dan pengeluaran daerah dalam rangka desentralisasi dicatat dan dikelola dalam APBN;
4. Penyusunan APBN disusun dengan pendekatan anggaran kinerja, yakni suatu sistem anggaran yang mengutamakan upaya pencapaian hasil kerja dari perencanaan alokasi biaya atau input yang ditetapkan;
5. Dalam menyusun APBD, penganggaran pengeluaran harus didukung oleh adanya kepastian tersedianya penerimaan dalam jumlah yang cukup;
6. Pendapatan yang dianggarkan dalam APBD merupakan perkiraan yang terukur secara rasional dan belanja yang dianggarkan merupakan batas tertinggi untuk setiap jenis belanja.;
7. Semua transaksi keuangan daerah baik penerimaan maupun pengeluaran dilaksanakan melalui Kas daerah.

Sedangkan Suminto, merumuskan empat prinsip dasar pengelolaan keuangan daerah yang salah satunya bersumber dari PAD, yaitu:[24]

1. Akuntabilitas berdasarkan hasil atau kinerja;
2. Keterbukaan dalam setiap transaksi pemerintah;
3. Pemberdayaan manajer profesional; dan

[24]Suminto, "Pengelolaan APBN dalam Sistem Manajemen Keuangan Negara," *Makalah,* Ditjen Anggaran, Depkeu, Jakarta, 2004, hal. 3.

4. Adanya lembaga pemeriksa eksternal yang kuat, profesional dan mandiri serta dihindarinya duplikasi dalam pelaksanaan pemeriksaan.

Hadirnya paradigma baru pengelolaan keuangan daerah, termasuk PAD, menurut Mardiasmo dilatarbelakangi oleh beberapa hal, yaitu:[25]

1. Meningkatkan tuntutan masyarakat terhadap pengelolaan keuangan publik secara transparan dan memenuhi prinsip akuntabilitas publik.
2. Pemberlakuan UU No. 32 Tahun 2004 jo UU No. 33 Tahun 2004.
3. Sistem, prosedur, format, dan struktur APBD yang berlaku selama ini kurang mampu mendukung tuntutan perubahan sehingga perlu perencanaan APBD yang sistematis, terstruktur, dan komprehensif.

Pengelolaan keuangan daerah sebagaimana ketentuan pasal 4 ayat (2) PP No 58 Tahun 2005, dilaksanakan dalam suatu sistem yang terintegrasi yang diwujudkan dalam APBD yang setiap tahun ditetapkan dengan peraturan daerah. Selain ketentuan tersebut, terdapat beberapa peraturan perundangan yang menjadi acuan pengelolaan keuangan daerah yang telah terbit lebih dahulu. Undang-undang dimaksud adalah UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, PP No. 58 tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, UU No. 15 Tahun 2004, UU No. 25 Tahun 2004, Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) No. 13 Tahun 2006 jo. Permendagri No. 59 tahun 2007 tentang

[25]Mardiasmo, *Otonomi dan manajemen Keuangan Daerah,* Yogyakarta: Penerbit Andi, 2004), hal. 116.

Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, serta peraturan perundang-undangan lain yang terkait.

Tujuan dari maksimalisasi pengelolaan tersebut yaitu untuk mengelola keuangan daerah secara efektif dan efisien. Untuk mencapai tujuan tersebut maka diperlukan pengawasan dari semua elemen. Pengawasan dalam implementasi keuangan dilakukan oleh beberapa pihak, yakni diawasi oleh DPRD, pengawasan internal, dan pengawasan pemerintah. Pengawasan yang dilakukan DPRD bersifat pengawasan terhadap sejauh mana sasaran anggaran daerah bisa dicapai. Pengawasan yang dilakukan oleh badan pengawas internal yang diangkat kepala daerah bertujuan agar semua penggunaan anggaran sesuai dengan peraturan yang ditetapkan. Sedangkan pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah bersifat pengawasan preventif yang bertujuan agar anggaran dibuat sesuai dengan norma dan kriteria yang ditetapkan.[26] Sedangkan pemeriksaan atas pengelolaan keuangan daerah dilaksanakan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) sebagaimana diamanatkan UUD 1945 pasca amandemen.[27]

Tujuan utama diadakannya pengelolaan keuangan daerah, termasuk PAD meliputi: 1) tanggung jawab; 2) memenuhi kewajiban keuangan; 3) kejujuran; 4) hasil guna dan daya guna; 5) pengedalian.

E. Implementasi Pengelolaan Pendapatan Asli Daerah (PAD)

Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan semua penerimaan daerah yang berasal dari sumber ekonomi asli

---

[26]Hanif Nurcholis, *Op. Cit.*, hal. 208. lihat pula Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2008), hal. 77.

[27]Adrian Sutedi, *Op. Cit.*, hal. 82.

daerah. Pengertian pendapatan (*revenues*) berbeda dengan *income*. *Revenues* merupakan pendapatan yang belum dikurangi biaya-biaya untuk memperoleh pendapatan tersebut, sedangkan *Income* adalah pendapatan yang telah dikurangi dengan biaya-biaya untuk memperoleh pendapatan-pendapatan itu. *Income* lebih tepat diterjemahkan sebagai penghasilan.[28]

Menurut Elita Dewi, dalam jurnalnya yang membahas tentang identifikasi sumber pendapatan daerah, dijelaskan bahwa identifikasi adalah pengenalan atau pembuktian sama, jadi identifikasi sumber pendapatan asli daerah adalah: meneliti, menentukan dan menetapkan mana sesungguhnya yang menjadi sumber pendapatan asli daerah dengan cara meneliti dan mengusahakan serta mengelola sumber pendapatan tersebut dengan benar sehingga memberikan hasil yang maksimal.[29]

Dengan model penganggaran seperti itu maka pemerintah pusat tak lagi mennetukan secara subjektif dana tersebut tapi mengalokasikan dana secara proporsional dan rasional kepada daerah agar pemerintah daerah mampu menyelenggarakan otonominya secara kreatif dan bertanggungjawab. Sejalan dengan hal itu, maka pasal 157 dan pasal 6 UU No. 32 dan 33 Tahun 2004, menyebutkan bahwa sumber keuangan daerah yang utama adalah pendapatan asli daerah yang merupakan pendapatan yang berasal dari daerah itu sendiri dan didapat melalui pajak daerah, retribusi daerah, BUMD,

---

[28]Laode Syamri, "Pengertian Revenue dan Income", dalam http://id.shvoong.com/writing-and-speaking/presenting/2061508-pengertian-revenue-dan-income/, akses 2 Februari 2011, pukul 00.20 WIB.

[29]Elita Dewi, "Identifikasi Sumber Pendapatan Asli Daerah Dalam Rangka Pelaksanaan otonomi Daerah", dalam *Jurnal* Univertitas Sumatra Utara, 22 Juni 2002.

hasil pengelolaan kekayaan daerah, lain-lain pendapatan daerah yang sah dan hasil kerjasama dengan pihak ketiga. Berikut Penjelasan sederhana terkait sumber-sumber PAD:

a. Pajak Daerah

Davey (1988), sebagaimana dikutip Nurcholis merumuskan pajak daerah sebagai berikut:[30]

- Pajak yang dipungut oleh pemerintah daerah dengan pengaturan dari daerah sendiri;
- Pajak yang dipungut berdasarkan peraturan nasional tetapi penetapan tarifnya dilakukan oleh pemerintah daerah;
- Pajak yang ditetapkan atau dipungut oleh pemerintah daerah.

Pajak daerah termasuk sumber keuangan pokok bagi daerah di samping retribusi daerah. Pajak adalah iuran masyarakat kepada pemerintah berdasarkan undang-undang yang berlaku, guna membiayai pengeluaran pemerintah yang prestasinya kembali, tidak dapat ditunjuk secara langsung tetapi pelaksanaannya dapat dipaksakan.[31]

Sedangkan menurut UU No. 34 Tahun 2000, yang disebut pajak daerah adalah iuran wajib yang dilakukan oleh orang pribadi atau badan kepada daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang, yang dapat dipaksakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintah daerah dan pembangunan. Jenis-jenis dan tarifnya adalah sebagai berikut:[32]

---

[30]Hanif Nurcholis, *Op. Cit.*, hal. 182.

[31]Ibnu Syamsi, *Dasar-dasar Kebijakan Keuangan Negara*, (Jakarta: Bumi Aksara, 1994), hal. 201.

[32]Hanif Nurcholis, *Op. Cit.*, hal. 183

1. Jenis Pajak daerah yang dipungut propinsi:
   - Pajak Kendaraan Bermotor dan Kendaraan di Atas Air (PKB-KAA) dengan tarif 5%;
   - Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor dan kendaraan di Atas Air (BBNKB-KAA) dengan tarif 10%;
   - Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor (PBBKB) dengan tarif 5%;
   - Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air Bawah tanah dan Air Permukaan (P3ABT dan AP) dengan tarif 20%.

   Demi rasa keadilan dan asas pemerataan maka undang-undang mengatur Bagi Hasil Pajak dan Realokasi Pajak daerah provinsi dengan daerah kabupaten/kota. Pajak provinsi yang bersumber dari PKB-KAA dan BBNKB-KAA, P3ABT dan AP sebagian diserahkan kepada kabupaten/ kota dengan ketentuan sebagai berikut:
   - Minimum 30% dari penerimaan PKB-KAA dan BBN-KAA;
   - Minimum 70% dari penerimaan PBB-KB;
   - Minimum 70% dari penerimaan P3 ABT dan AP.
2. Jenis pajak daerah yang dipungut kabupaten/ kota menurut Pasal 2 ayat (2) UU No 34 tahun 2000, yaitu:[33]
   - Pajak hotel dengan tarif 10%;
   - Pajak restoran dengan tarif 10%;
   - Pajak hiburan dengan tarif 35%;
   - Pajak penerangan jalan dengan tarif 10%;
   - Pajak Pengambilan Bahan Galian Golongan C dengan tarif 20%;
   - Pajak Parkir dengan tarif 20%.

---

[33]Lihat UU No. 34 Tahun 2000 dan Penjelasannya.

Dari jenis pajak diatas, kabupaten atau kota dapat tidak memungut salah satu dari beberapa jenis pajak yang telah ditentukan apabila potensi pajak di daerah kabupaten atau kota tersebut dipandang kurang memadai.

b. Retribusi Daerah

Menurut Rochmat Sumitro retribusi adalah pembayaran kepada negara yang dilakukan kepada mereka yang menggunakan jasa-jasa negara, artinya retribusi daerah sebagai pembayaran atas pemakain jasa atau kerena mendapat pekerjaan usaha atau milik daerah bagi yang berkepentingan atau jasa yang diberikan oleh daerah, baik secara langsung maupun tidak langsung. Oleh karena itu setiap pungutan yang dilakukan oleh pemerintah daerah senantiasa berdasarkan prestasi dan jasa yang diberikan kepada masyarakat, sehingga keluasaan retribusi daerah terletak pada yang dapat dinikmati oleh masyarakat. Jadi retribusi sangat berhubungan erat dengan jasa layanan yang diberikan pemerintah kepada yang membutuhkan.[34]

Ibnu Syamsi, mendefinisikan retribusi sebagai, iuran dari masyarakat tertentu (orang-orang tertentu) berdasarkan peraturan perundang-undangan yang prestasinya dikembalikan ditunjuk secara langsung, tetapi pelaksanaannya tidak dapat dipaksakan meskipun tidak mutlak.[35]

Sedang menurut UU No. 34 Tahun 2000, retribusi yaitu, pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/ atau

---

[34]Rochmad Sumitro, *Dasar Hukum Pajak dan Pajak Pendapatan 1944*, Cet-IX, (Bandung: Eresco, 1979), hal. 17.

[35]Ibnu Syamsi, *Op. Cit.*,

diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan. Beberapa ciri-ciri retribusi menurut Kaho, yaitu:[36]

1. Retribusi dipungut oleh negara
2. Dalam pungutan terdapat pemaksaan secara ekonomis
3. Adanya kontra prestasi yang secara langsung dapat ditunjuk
4. Retribusi yang dikenakan kepada setiap orang/badan yang menggunakan/mengenyam jasa-jasa yang disediakan oleh negara.

   Retribusi dalam implementasinya dibagi tiga golongan, yaitu, Retribusi Jasa Umum, Retribusi Jasa Usaha, Retribusi Perijinan tertentu.[37] Penetapan jenis-jenis Retribusi Jasa Umum, Jasa Usaha, dan Perijinan tertentu dimaksudkan untuk tercipta ketertiban dalam penerapannya, sehingga dapat memberikan kepastian bagi masyarakat dan disesuaikan dengan kebutuhan nyata daerah yang bersangkutan. Retribusi juga harus ditetapkan dengan peraturan daerah, dan tarif retribusi ditinjau secara berkala dengan mempertimbangkan prinsip dan sasaran penetapan tarif.

c. Perusahaan Daerah

Dalam usaha menggali sumber pendapatan daerah dapat dilakukan dengan berbagai cara, selama tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Salah satu sumber pendapatan asli daerah yang sangat penting dan perlu mendapat perhatian khusus adalah perusahaan daerah.

---

[36]Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia,* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2003), hal. 171.

[37]Lihat UU No. 34 tahun 2000 Tentang Pajak dan Retribusi Daerah

Dalam hal ini yang dimaksud perusahaan daerah sesuai UU No. 5 Tahun 1962, yaitu;[38]

1. Perusahaan Daerah adalah kesatuan produksi yang bersifat:
   a. Memberi jasa
   b. Menyelenggarakan pemanfaatan umum
   c. Memupuk pendapatan.
2. Tujuan perusahaan daerah untuk turut serta melaksanakan pembangunan daerah khususnya dan pembangunan kebutuhan rakyat dengan menggutamakan industrialisasi dan ketentraman serta ketenangan kerja menuju masyarakat yang adil dan makmur.
3. Perusahaan daerah bergerak dalam lapangan yang sesuai dengan urusan rumah tangganya menurut perundang-undangan yang mengatur pokok-pokok pemerintahan daerah.
4. Cabang-cabang produksi yang penting bagi daerah dan mengusai hajat hidup orang banyak di daerah, yang modal untuk seluruhnya merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan.

Prinsip pengelolaan perusahaan daerah haruslah bersifat profesional dan berpegang teguh pada prinsip-prinsip ekonomi secara umum yaitu efisien. Secara umum perusahaan daerah merupakan suatu badan usaha yang dibentuk oleh daerah untuk memperkembangkan perekonomian dan untuk menambah penghasilan daerah. Dari kutipan ini tergambar dua fungsi pokok yaitu sebagai dinamisator perekonomian daerah yang berarti harus mampu memberikan rangsangan bagi berkembangnya perekonomian daerah dan sebagai penghasil pendapatan daerah.

---

[38]Lihat UU No. 5 tahun 1962 dan Penjelasannya.

Salah satu maksud didirikannya perusahaan daerah adalah didasarkan pada pelayanan dan pemberian jasa kepada masyarakat. Namun demikian tidak berarti bahwa perusahaan daerah tidak dapat memberikan kontribusi pada PAD. Perusahaan daerah mempunyai dua fungsi yang berjalan secara bersamaan, dimana satu pihak dituntut untuk menyelenggarakan fungsi-fungsi sosial, yaitu memberikan pelayanan dan jasa kepada masyarakat dan dipihak lain perusahaan daerah menjalankan fungsi ekonomi, yaitu memperoleh keuntungan dan kinerjanya. Keuntungan inilah yang diharapkan dapat memberikan sumbangan bagi Pendapatan Asli Daerah.

Menurut Nick Devas (1989), dalam buku "Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia" mengemukakan bahwa pemerintah daerah dimungkinkan untuk mendirikan perusahaan daerah dengan pertimbangan:[39]

- Menjalankan idiologi yang dianutnya bahwa sarana produksi milik masyarakat.
- Untuk melindungi konsumen dalam hal monopoli alami.
- Dalam rangka mengambil alih perusahaan asing.
- Untuk menciptakan lapangan kerja atau mendorong pembangunan ekonomi di daerah.

Semakin banyak perusahaan daerah yang dikelola oleh daerah, maka semakin banyak pendapatan daerah yang didapatkan dari sektor ini. Oleh karena itu diperlukan penanganan yang baik serta profesional dalam menjalankan perusahaan daerah.

d. Pendapatan Asli Daerah yang Sah

Sumber-sumber PAD selain pajak, retribusi dan perusahaan daerah juga daerah dibenarkan dan berhak

[39]Nick Devas, et.al., *Op. Cit.*, hal. 281.

mendapatkan sumber daerah itu. Lain-lain usaha daerah yang sah merupakan usaha daerah (bukan usaha perusahaan daerah) dapat dilakukan oleh suatu aparat Pemerintah Daerah (dinas) yang dalam kegiatannya menghasilkan suatu barang atau jasa yang dapat dipergunakan oleh masyarakat dengan ganti rugi.

Pendapatan asli daerah tidak seluruhnya memiliki kesamaan, terdapat pula sumber-sumber pendapatan lainnya, yaitu penerimaan lain-lain yang sah. Menurut Devas bahwa, kelompok penerimaan lain-lain dalam pendapatan daerah Tingkat II mencakup berbagai penerimaan kecil-kecil, seperti hasil penjualan alat berat dan bahan jasa. Penerimaan dari swasta, bunga simpanan giro dan Bank serta penerimaan dari denda kontraktor. Namun walaupun demikian sumber penerimaan daerah sangat bergantung pada potensi daerah itu sendiri.[40] Lain-lain PAD yang sah meliputi: hasil penjualan kekayaan daerah yang sah tidak dipisahkan; jasa giro; pendapatan bunga; keuntungan selisih nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing; dan komisi, potongan, ataupun bentuk lain sebagai akibat dari penjualan dan/atau pengadaan barang dan jasa oleh daerah.[41]

Usaha daerah sebagai sumber pendapatan daerah harus disetorkan kepada kas daerah dan diatur dalam peraturan daerah. Dalam pelaksanaan otonomi daerah, Kabupaten/kota harus mampu melakukan berbagai upaya terobosan dalam peningkatan perolehan Pendapatan Asli Daerah, sebab faktor dana sangat menentukan lancar tidaknya suatu pemerintah daerah. Pelayanan kepada masyarakat akan terlambat akibat terbatasnya kemampuan dalam bidang

[40]*Ibid.*, hal. 223.

[41]Hanif Nurcholis, *Op. Cit.*, hal. 185.

pendanaan. Dengan terbatasnya sumber PAD tidak banyak yang dapat dilakukan dalam memberikan pelayanan maupun kemudahan bagi masyarakat.

F. Peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD)

Dalam perkembangan desentralisasi di berbagai negara, otonomi daerah diberikan kepada pemerintah provinsi. Sebaliknya, otonomi daerah di Indonesia justru diberikan langsung kepada kabupaten/kota. Padahal, kabupaten/kota belum memiliki perangkat kelembagaan maupun personil untuk mewujudkan pelimpahan wewenang dan dana bagi peningkatan kemakmuran ekonomi dan kesejahteraan rakyatnya sesuai dengan tujuan otonomi itu. Menurut hemat penulis, lemahnya institusi Pemerintah daerah kabupaten/kota tercermin dalam tiga hal. *Pertama,* lemahnya kemampuan untuk merumuskan kebijakan untuk dapat memanfaatkan potensi daerah bagi sebesar-besarnya kemajuan daerah serta bagi peningkatan kemakmuran maupun kesejahteraan rakyat di daerahnya. *Kedua,* lemahnya kemampuan aparat daerah untuk mengimplementasikan kebijakan yang diperlukan bagi peningkatan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat itu. *Ketiga,* kurang tersedianya personil dalam bidang keuangan, teknik, kesehatan, pendidikan maupun dalam bidang lainnya seperti pertanian dan perikanan. Ahli keuangan diperlukan untuk dapat mengelola keuangan daerah, meningkatkan penerimaan, menghemat dan mengefektifkan pengeluaran anggaran serta mengelola hutang.

Sebaliknya dari pihak Pemerintah Pusat, ada keengganan untuk melimpahkan urusan dan kewenangan kepada Pemerintah daerah secara nyata. Walaupun kewenangan

sudah dilimpahkan kepada Pemerintah daerah (seperti pendidikan, kesehatan dan pemeliharaan serta pembangunan infrastruktur), dana dekonsentrasi masih dikuasai oleh departemen/kementerian pusat dan belum dilimpahkan kepada Pemerintah daerah dan masih dalam bentuk Dana Alokasi Khusus. Padahal kontrol penggunaan anggaran Dana Dekonsentrasi dan Dana Alokasi Khusus itu sudah ditetapkan melalui penetapan SPM (Standar Pelayanan Minimum).

Demikian pual dalam hal kekuasaan untuk memungut pajak yang berada pada Pemerintah Pusat, seperti Pajak Bumi dan Bangunan yang sebenarnya harus dilimpahkan ke daerah. Oleh karena itu, penerimaan negara dari sumber terpenting (pajak pendapatan, pajak pertambahan nilai, royalti dari eksploitasi sumber daya alam serta pajak atas bumi dan bangunan) dipungut oleh Pemerintah Pusat. Sebagian dari penerimaan pajak tersebut (seperti PBB dan royalti dari eksploitasi SDA) dikembalikan kepada daerah asal pemungutannya. Akibatnya, sumber PAD sangat kecil dan pendapatan daerah banyak bergantung kepada transfer dari Pemerintah Pusat dan peranan Pendapatan Asli Daerah sangat terbatas. Persoalan-persoalan pengeloalaan keuangan daerah tersebut, harus diperbaiki, salah satunya dapat dilakukan melalui perbaikan terhadap regulasi yang ada, dengan menekankan aspek kewenangan masing-masing tingkatan instansi pemerintahan. Selain itu juga dapat melalui langkah nyata, yaakni dengan memaksimalkan potensi PAD di masing-masing daerah.

Peningkatan PAD merupakan upaya konvensional yang dapat dilakukan pemerintah daerah dalam meningkatkan kemampuan keuangan daerahnya. Perbedaan potensi

ekonomi daerah yang cukup besar memungkinkan beberapa daerah tertentu untuk mengupayakan peningkatan PAD ini melalui upaya penggalian potensi ekonomi daerah yang ada dan belum banyak di manfaatkan. Namun demikian, kreatifitas daerah dalam pembentukan peraturan daerah sebagai upaya memaksimalkan PAD juga harus di dasarkan pada aturan hukum yang jelas. Artinya tetap mengacu pada asas hierarki perundang-undangan *lex superior derogate lex inferior.* Sehingga peraturan daerah tersebut, terutama yang terkait dalam penggalian PAD dapat berjalan efektif dan dikemudian hari tidak dibatalkan.

Pada dasarnya, ada tiga upaya utama yang dapat dilakukan dalam rangka meningkatkan PAD suatu daerah yaitu: *Pertama,* penyesuaian tarif pajak dan retribusi daerah sesuai dengan perkembangan harga dan tingkat inflasi. Hal ini perlu dilakukan mengingat banyak sekali tarif pajak daerah tersebut telah ditetapkan sejak lama dan tidak pernah dirubah. Akibatnya penetapan tarif tersebut telah terlalu rendah dibandingkan dengan perkembangan harga. Karena itu, melalui penyesuaian tarif pajak daerah tersebut, peningkatan PAD akan dapat pula diupayakan. *Kedua,* dicari kemungkinan penetapan jenis pajak baru sesuai dengan UU yang berlaku. Upaya ini akan memerlukan studi yang cukup mendalam terhadap beberapa potensi wajib pajak baru yang ada di daerah bersangkutan. *Ketiga,* meningkatkan efisiensi pengelolaan PAD dengan melibatkan pihak swasta dalam pengelolaan objek pajak tertentu. Ketiga upaya ini dapat dilakukan sekaligus guna lebih memaksimalkan peningkatan penerimaan PAD daerah yang bersangkutan.

Peranan pemerintah daerah dalam menggali dan mengembangkan berbagai potensi daerah sebagai sumber

penerimaan daerah sangat menentukan keberhasilan pelaksanaan tugas pemerintah, pembangunan dan pelayanan masyarakat di daerah. Jadi ciri utama yang menentukan suatu daerah otonom mampu berotonomi terletak pada kemampuan keuangan daerah untuk membiayai penyelenggaraan pemerintah daerahnya dengan tingkat ketergantungan kepada pemerintah pusat mempunyai proporsi yang semakin kecil dan diharapkan bahwa Pendapatan Asli Daerah (PAD) harus menjadi bagian terbesar dalam memobilisasi dana penyelenggaraan pemerintah daerah. Oleh karena itu sudah sewajarnya bila PAD dijadikan salah satu tolak ukur dalam pelaksanaan otonomi daerah.

Selain itu, dalam upaya meningkatkan PAD yang maksimal, juga perlu mempertimbangkan kondisi sosial masyarakat. Artinya, penggalian PAD tidak hanya menfokuskan pada beberapa aspek, semisal pajak dan retribusi yang justru kemudian berdampak pada beban kesanggupan masyarakat. Alih-alih meningkatkan kualitas pelayanan publik, pajak dan retribusi yang dipungut justru menimbulkan beban baru, yakni ekonomi berbiaya tinggi.[42] Penting juga kiranya untuk lebih memaksimalkan potensi daerah dengan pemberdayaan perusahaan daerah dan sektor lain, semisal pariwisata, untuk menggali potensi sumber daya alam yang ada. Selain itu, PAD dari sektor lain yang sah juga bisa dimaksimalkan, yang sepenuhnya ditujukan untuk kesejahteraan rakyat.

G. Penutup

PAD merupakan penerimaan murni daerah dan peranannya merupakan indikator sejauh mana telah

[42] Adrian Sutedi., *Op. Cit.*, hal. 70.

dilaksanakan otonomi tersebut secara luas, nyata, dan bertanggungjawab. Dengan penggalian dan peningkatan PAD yang maksimal diharapkan pemerintah daerah juga mampu meningkatkan kemampuannya dalam penyelenggaraan urusan daerah. Sumber-sumber PAD ditetapkan berdasarkan UU No. 22 jo 25 Tahun 1999 dan UU No. 32 jo 33 Tahun 2004, yaitu pajak daerah, retribusi daerah, hasil perusahaan milik daerah dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah. Selain itu PAD merupakan tulang punggung pembiayaan daerah, oleh karenanya kemampuan melaksanakan otonomi di ukur dari besarnya kontribusi yang diberikan oleh PAD terhadap total APBD, sehingga otonomi daerah dapat terwujud dengan baik.

Pada tataran teoritis dan praktis, pengelolaan keuangan daerah dilaksanakan sesuai PP No. 58 Tahun 2005, PP No. 104 Tahun 2000 tentang Dana Perimbangan, PP No. 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah, PP No. 106 Tahun 2000, PP 107 Tahun 2000, PP No. 55 Tahun 2005, PP No. 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, serta UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, PP No. 58 tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, UU No. 15 Tahun 2004, UU No. 25 Tahun 2004, Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) No. 13 Tahun 2006 jo. Permendagri No. 59 Tahun 2007 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.

Pengelolaan keuangan daerah dilakukan oleh kepala daerah, namun dapat didelegasikan sebagian atau seluruhnya kewenangan tersebut kepada sekretaris daerah dan atau perangkat pengelola keuangan daerah. Pengawasannya

dilakukan oleh DPRD dan pemerintah. Sedang pemeriksaan pengelolaan keuangan daerah dilakukan oleh BPK. Dalam upaya maksimalisasi PAD untuk pembangunan daerah, maka pengelolaan keuangan daerah harus berdasarkan asas-asas pengelolaan keuangan daerah, seperti; dilakukan secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, efektif, efisien, ekonomis, transparan dan bertanggung jawab dengan memperhatikan asas keadilan dan kepatutan; serta bertumpu pada akuntabilitas Keterbukaan, serta pemberdayaan manajer profesional;

Berbagai kesenjangan kewenangan antara pemerintah pusat daerah seharusnya dapat segera diatasi dengan perbaikan di berbagai aspek. Agar otonomi yang diharapkan sejak reformasi benar-benar mewujudkan pemerintahan daerah yang demokratis sehingga mewujudkan kebebasan, kemakmuran dan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Jakarta: Universitas Indonesia, 1990.

A. Hoogerwerf, *Politikologi,* terj. R.L.L. Tobing, Jakarta: Erlangga, 1985.

Achmad Gunaryo, *Pergumulan Politik Dan Hukum Islam; Reposisi Peradilan Agama dan Peradilan Pupuk Bawang Menuju Peradilan Sesungguhnya,* Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005.

Adrian Sutedi, *Implikasi Hukum Atas Sumber Pembiayaan Daerah Dalam kerangka Otonomi Daerah*, Penerbit Sinar Grafika, Jakarta, 2009.

Afan Gaffar, *Politik Indonesia; Transisi Menuju Demokrasi*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005.

Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah Dalam Tinjauan Politik dan Hukum,* Jakarta: Ghalia Indonesia, 2007.

Agustianto, "Urgensi Kodifikasi Hukum Ekonomi Syari'ah," dalam www. pesantren virtual.com, akses 19 September 2012.

AJI, *Menggagas Undang-Undang Administrasi Pemerintahan*, AJI Press, Jakarta, 2008.

Ali Ahmad an-Nadwi, *al-Qawa'id al-Fiqhiyya,* Damascus: Dar al-Qalam, 2000.

Ali Gufron, *Sistem Jaminan Kesehatan,* Yogyakarta: PT. KHM, 2008.

Ali Sodiqin, "Periodisasi Sejarah Hukum Islam di Indonesia," dalam www. serbasejarah.wordpress.com, akses pada 19 September 2012.

AM. Fatwa, "Menata Ulang Daerah Otonom Guna Mewujudkan Kesejahteraan Masyarakat," dalam http://thefatwacenter.com, akses 27 Februari 2012.

Anonim, "Arah Pengembangan Hukum Ekonomi Syari'ah di Indonesia," dalam www.nyatanyatafakta.info , akses pada 5 Februari 2013.

Antia Tijan, "Analisa Kebijakan Undang-undang Implementasi BPJS 1 Januari 2014," dalam http://hukum.kompasiana.com, akses 25 Nov 2014.

Arif Rosman Effendy, "Pemekaran Wilayah Kabupaten/Kota," Paper riset, DRSP bekerjasama dengan USAID, Jakarta, 2007.

B. Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara, Kewarganegaraan & Hak Asasi Manusia*, Yogyakarta: Andi Offset, 2003.

B. Hestu Cipto Handoyo, *Prinsip-prinsip Legal Drafting dan Desain Naskah Akademik*, Penerbit Unika Atma Jaya, Yogyakarta, 2008.

Bagir Manan, "Pelaksanaan Demokrasi Pancasila dalam Pembangunan Jangka Panjang II", *Makalah* dalam Lokakarya Pancasila Universitas Padjajaran Bandung 1994.

Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Jakarta: Sinar Harapan, 1994.

Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah,* Cet. I, Yogyakarta: Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII, 2001.

Bahan Sidang Kabinet 6 Januari 2003 oleh Menteri Kesehatan

Bambang Purwoko, "Moratorium Pemekaran Daerah," dalam *Kedaulatan Rakyat Edisi* 16 Juli 2010.

Bhenyamin Hoessein, "Penyempurnaan UU No. 22 Tahun 1999 Menurut Konsepsi UUD 1945 Hasil Amandemen," *Makalah* dalam Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII, BPHN, Denpasar, 14-18 Juli 2003.

Boneka, Prildy Nataniel, "Tinjauan Hukum Putusan PTUN Dalam Rangka Eksekusi Putusan Yang Telah Memperoleh Kekuatan Hukum Tetap," *Jurnal Lex Administratum,* Vol. II/No.2/Apr-Jun/2014.

Brahmantio Isdijoso, *Analisis Kebijakan Fiskal Pada Era Otonomi Daerah; Studi Kasus Sektor Pendidikan di Kota Surakarta*, *Jurnal* Kajian Ekonomi Dan Keuangan Vol. 6 No. 1, 2002.

Cik Hasan Bisri, "*Transformasi Hukum Islam Ke Dalam Sistem Hukum Nasional*," *Jurnal Mimbar Hukum*, No. 56 Thn XIII, Al-Hikmah, Jakarta, 2002.

Dadan Muttaqien, "Legislasi Hukum Islam Di Indonesia Dalam Prespektif Politik Hukum," dalam http://master.islamic.uii.ac.id, akses pada 14 Februari 2013.

Dahlan Thaib, *Pancasila Yuridis Ketatanegaraan*, Edisi Revisi, Yogyakarta: UPP AMP YKPN, 1994.

Darji Darmodiharjo dan Shidarta, *Pokok-pokok Filsafat Hukum, Apa dan Bagaimana Filsafat Hukum Indonesia*. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1995.

Deliar Noer, *Pengantar ke Pemikiran Politik*, Jakarta: CV. Rajawali, 1983.

Deni Yusup, "Relasi Pusat dan Daerah di era Reformasi", dalam http://hmi.wordpress.com, akses 2 Februari 2011, pukul 00. 15 WIB.

Depkes, *Pedoman Penyelenggaraan Jaminan Kesehatan Masyarakat*, Jakarta: Depkes, 2008.

Djenal Hoesen Koesoemahatmadja, *Pokok-Pokok Hukum Tata Usaha Negara,* Alumni, Bandung, 1979.

Djokosutono, *Hukum Tata Negara*, kuliah himpunan Harun Al Rasyid, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1982.

E. Koswara, *Kebijaksanaan Desentralisasi Dalam Rangka Menunjang Pembangunan Daerah*, Jakarta: LP3ES, 2001.

Edi Wibowo dkk, *Hukum dan Kebijakan Publik*, Yogyakarta: Penerbit YPAPI, 2004.

Elita Dewi, "Identifikasi Sumber Pendapatan Asli Daerah Dalam Rangka Pelaksanaan otonomi Daerah", dalam *Jurnal* Univertitas Sumatra Utara, 22 Juni 2002.

Esmi Warassih, *Basis Sosial Hukum: Pertautan Ilmu Pengetahuan Hukum dan Ilmu Pengetahuan Sosial dalam Pranata Hukum, (Sebuah Telaah Sosiologis)*, Semarang: PT Suryandaru Utama, 2005.

Gamawan Fauzi, “Paradigma Kewenangan Daerah yang Efektif dan Efisien”, dalam *Majalah Prisma*, Volume 29/ No 3/Tahun 2010.

H.M Syafi’i, *Strategi dan Kebijakan Pembangunan Ekonomi Daerah*, Yogyakarta: Averroes Press, 2007.

H.R.Otje Salman dan Anthon F.Susanto, *Beberapa Aspek Sosiologi Hukum*, Bandung: PT Alumni, 2004.

Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Edisi Revisi, Jakarta: Grasindo, 2007.

Hardian, “Otonomi Daerah Sebuah Solusi atau Menambah Konflik Pengelolaan Sumber Daya Alam,” *Makalah* Sekolah Pasca Sarjana Institut Pertanian Bogor, 2004.

Harris G. Warren at all, *Our Democrcy at Work*, USA: Printice Hall, Inc., Englewood Cliffs, 1963.

Hasbullah Thabrany, “Strategi Pendanaan Jaminan Kesehatan Indonesia dalam SJSN,” makalah dalam *The World Health Report* di Geneva, tahun 2005.

Hasbullah Thabrany, Sebuah *Policy Paper* dalam Analisis Kesesuaian Tujuan dan Struktur BPJS, Perkumpulan Prakarsa dan the Asia Foundation, Jakarta, 2009.

Henk Schulte Nordholt dan Gerry Van Klinken (ed.), *Politik Lokal di Indonesia*, Yayasan Obor Indonesia-KITLV, Jakarta, 2007.

Ibnu Syamsi, *Dasar-dasar Kebijakan Keuangan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta,1994.

Indra J. Piliang (ed.), *Otonomi Daerah; Evaluasi dan Proyeksi,* Jakarta: Yayasan Harkat Bangsa, 2003.

Irawan Soejibto, *Teknik Membuat Undang-Undang*, Cet-V, PT. Pradnya Paramita, Jakarta, 1993.

Irine H. Gayatri, "Demokrasi Lokal (di Desa): *Quo Vadis?*", dalam http://www.interseksi.org, akses tanggal 15 Februari 2014.

Ismail Saleh, *Demokrasi, Konstitusi dan Hukum*, Jakarta: Depkeh RI,1988.

Jalal al-Din 'Abd al-Rahman al-Suyuti, *al-Ashbah wa al-Nazair,* Beirut: Muassasah al-Kutub al-haqafiyyah, 1994.

Jawahir Thontowi, "Pemekaran Belum Mnsejahterakan Masyarakat," dalam http://jawahirthontowi. Wodpres. com/, akset 5 Februari 2011 pukul 22. 30 WIB.

Jazim Hamidi, et.al., *Penerapan Asas Asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan Yang Layak (AAUPL) di Lingkungan Peradilan Administrasi Indonesia,* Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999.

Jimly Asshiddiqie, "Otonomi Daerah dan Parlemen Di Daerah," dalam www.legalitas.org, Diakses pada 21 Januari 2012.

Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006.

Jimly Asshiddiqie, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi,* Jakarta: Penerbit BIP, 2007.

Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah Negara Republik Indonesia, Identifikasi Beberapa Faktor yang Mempengaruhi Penyelenggaraannya*, Rajawali Press, Jakarta, 1997.

Juniarso Ridwan, *Hukum Administrasi dan Kebijakan Pelayanan Publik*, Bandung: Nuansa Cendekia, 2009.

Kacung Marijan, *Demokratisasi Di Daerah; Pelajaran dari Pilkada Secara Langsung,* Pustaka Eureka, Surabaya, 2006.

Kesit Bambang Prakosa, "Analisis Pengaruh Dana Alokasi Umum (DAU) dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Prediksi Belanja Daerah; Studi Empirik di Wilayah Propinsi Jawa Tengah dan DIY", *JAAI Vol 08 No 2*, Desember, 2004.

Koencoro Poerbopranoto, *Sistem Pemerintahan Demokrasi*, Bandung: Eresco, 1987.

Kompas, edisi 11 Februari 2008

Kompas, edisi 26 Februari 2008.

Kompas, edisi 30 Januari 2008

Leo Agustino, *Pilkada dan Dinamika Politik Lokal*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009.

Lihat Laurensius Daniel, "Problem Pemekaran Daerah dan Prospek Otonomi Daerah", dalam www.equator-news.com, akses 15 Januari 2011, pukul 00.15 WIB.

Lili Rasjidi, *Filsafat Hukum, Mazhab dan Refleksinya,* Bandung: CV Remadja Karya, 1989.

Lukman Santoso Az, "Mewujudkan Pemerintahan Presidensiil yang Efektif," *Artikel* dalam Jurnal Nasional, Edisi 27 April 2011, hal. 6.

Lutfi Efendi, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi,* Bayu Media, Malang, 2004.

M. Atho Mudzhar, "Pengaruh Faktor Sosial Budaya terhadap Produk Pemikiran Hukum Islam," dalam *Jurnal Mimbar Hukum* No. 4 tahun II, Jakarta: AI-Hikmah dan Ditbinbapera Islam, 1991.

M. Hasbi Hasan, *Kompetensi Peradilan Agama Dalam Penyelesaian Perkara Ekonomi Syari'ah*, Jakarta: Gramata Publishing, 2010.

M. Laica Marzuki, "Hukum dan Pembangunan Daerah Otonom", Kertas Kerja PSKMP-LPPM UNHAS Makassar 18 Nopember 1999.

M. Ridwan, "Era Baru Hukum Syari'ah di Indonesia," dalam www. ensiklopedia-islamika.blogspot.com, akses pada 5 Februari 2013.

M. Rusydi " Formalisasi Hukum Ekonomi Islam: Peluang dan Tantangan (Menyikapi UU No.3 Tahun 2006) dalam *Jurnal Hukum Islam Al-Mawarid*, Edisi XVII Tahun 2007.

M. Solly Lubis, *Perkembangan Garis Politik dan Perundang-Undangan Pemerintahan Daerah,* Bandung: Alumni, 1983.

M. Solly Lubis, Politik Dan Hukum Di Era Reformasi, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada,2003.

M. Solly Lubis, *Serba-Serbi Politik dan Hukum*. Mandar Maju, Bandung, 1989.

M. Tahir Azhary, *Negara Hukum,* Jakarta: Bulan Bintang, 1992.

M. Yazid Afandi, "Perbankan dalam Perspektif Ushul Fiqih," dalam http://kuifmandiri10.wordpress.com/2012, akses pada 16 April 2013.

Mahmuzar, *Sistem Pemerintahan Indonesia Menurut UUD 1945 Sebelum dan Sesudah Amandemen*, Bandung: Nusa Media, 2010.

Mardiasmo, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah,* Yogyakarta: PT Andi Offset, 2004.

Masruhan, "Positivisasi Hukum Islam di Indonesia Era Reformasi," *Jurnal Islamica*, Vol 6, No. 1, September 2011.

Materi Diskusi "Pro-Kontra UU BPJS," FH UI 14 Desember 2011

Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia, 1982.

Moh. Busyro Muqoddas dkk. (peny.), *Politik Pembangunan Hukum Nasional*, UII Press, Yogyakarta, 1992.

Moh. Mahfud MD, "Otonomi Daerah Di Era Reformasi," Materi Kuliah Hukum Otonomi Daerah, disampaikan pada Program Pascasarjana FH UII Yogyakarta, 23 April 2012.

Moh. Mahfud MD, *Membangun Polik Hukum Menegakkan Konstitusi*, Jakarta: Pustaka LP3ES, 2006.

Moh. Mahfud MD, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia,* Gama Media, Yogyakarta, 1999.

Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Pustaka LP3ES, Jakarta, 1998.

Muhammad Fauzan, *Hukum Pemerintahan Daerah; Kajian Tentang Hubungan Keuangan Antara Pusat dan Daerah*, Cet. I, Yogyakarta: UII Press, 2006.

Muhammad Syafi'i Antonio, *Bank Syari'ah dari Teori ke Praktik*, Jakarta: Gema Insani Press bekerja sama dengan Tazkia Institute , 2001.

Muin Fahmal, *Peran Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Layak Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Bersih*, UII Press, Yogyakarta, 2006.

Murtir Jeddawi, *Pro-Kontra Pemekaran Wilayah; Analisis Emperis,* Yogyakrta: Total Media, 2009.

Mustamin DG. Matutu dkk, *Mandat, Delegasi, Attribusi dan Implementasinya di Indonesia*, Yogyakarta: UII Press, 1999.

Mutiara Maimunah, "Flypaper Effect pada Dana Alokasi Umum (DAU) dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Belanja Daerah pada Kabupaten/Kota di Pulau Sumatera", *Simposum Naional Akuntansi IX,* Padang, 23-26 Agustus 2006.

Naskah Akademik RUU BPJS 2007.

Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah,* Jakarta: Nusamedia, 2009.

Ni'matul Huda, *Problematika Pembatalan Peraturan Daerah*, UII Press, Yogyakarta, 2010.

Nick Devas, et.al., *Final Local Government in Indonesia,* University Centre for International Studies, Ohoi, 1989.

Notohamidjojo, *Makna Negara Hukum*, Jakarta: Badan Penerbit Kristen, 1970.

Nuktoh Arfawie Kurde, *Telaah Kritis Teori Negara Hukum; Konstitusi dan Demokrasi Dalam Kerangka Pelaksanaan Desentralisasi dan Otonomi Daerah Berdasarkan UUD 1945,* Cet. I, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005.

Oemar Seno Adji, *Peradilan Bebas Negara Hukum*, Jakarta: Erlangga,1980.

Padmo Wahyono, "Konsep Yuridis Negara Hukum Indonesia", *Makalah*, September 1988.

Parlin M. Mangunsong, *Konvensi Ketatanegaraan Sebagai Salah Satu Sarana Perubahan UUD*, Bandung: Alumni, 1992.

Paulus Effendi Lotulung, *Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AAUPB)*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1994.

Peraturan Pemerintah No. 105 Tahun 2000.

Peraturan Pemerintah No. 58 Tahun 2005.

Peraturan Pemerintah Nomor 129 Tahun 2000 tentang Pembetukan Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 50 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pelaksanaan Kerja Sama Daerah

Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 tentang Pembentukan Daerah. LN 162.

Pheni Chalid, *Otonomi Daerah; Masalah, Pemberdayaan dan Konflik,* Jakarta: Kemitraan, Jakarta, 2005.

Philippe Nonet and Philip Selznick, *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law*, New York: Harper & Row, 1978.

Philipus M. Hadjon, "Keterbukaan Pemerintahan dan Tanggung Gugat Pemerintah. *Makalah* dalam Seminar Hukum Nasional. Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman, Jakarta, 12-15 Oktober 1999.

Philipus M. Hadjon, et.al, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia,* Gajahmada University Press, Yogyakarta, 2005.

Phillipus M.Hadjono, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia,* Surabaya: Bina Ilmu, 1987.

Pipin Syarifin dan Dedah Jubaedah, *Hukum Pemerintahan Daerah,* Pustaka Bani Quraisy, Bandung, 2005.

Pius A Partanto & M. Dahlan Al-Barry, *Kamus Ilmiah Populer,* Surabaya: Penerbit Arkola, 1994.

R. M. A. B. Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004.

Rahmani Timorita Yulianti, "Perbankan Islam di Indonesia (Studi Peraturan Perundang-undangan)", dalam *Jurnal FENOMENA*, Vol. 01 No.2, Yogyakarta: Lembaga Penelitian UII.

Rahmatul Ummah As Saury, "Memperkuat Demokrasi Lokal", dalam http://kompasiana.com, akses tanggal 15 Februari 2011 pukul 22. 15 WIB.

Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Cet-II, Yogyakarta: FH-UII Press, 2003.

Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, FH-UII Press, Yogyakarta, 2002.

Ridwan, *Hukum Administrasi Didaerah*, Yogyakarta: UII Press, 2010.

Ridwan, *Tiga Dimensi Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi*, UII press, Yogyakarta, 2009.

Robert B Seidmann at.al., *Legislative Drafting For Democratic Social Change*: A Manual for Drafter, First Published, Kluwer Law International ltd., London the Hague Boston, 2001.

Robi Cahyadi, "Pemekaran Daerah Dalam Prespektif Rakyat," dalam http://fisip-pemerintahan.unila.ac.id, akses 19 Maret 2011 pukul 20. 14 WIB.

Rochmad Sumitro, *Dasar Hukum Pajak dan Pajak Pendapatan 1944,* Cet-IX, Eresco, Bandung, 1979.

Roscoe Pound, *Tugas Hukum*, terj. M Radjab, Jakarta: Bharata, 1965.

Ryaas Rasyid, *Desentraliasi Dalam Rangka Menunjang Pembanguann Daerah*, LP3ES, Jakarta, 1998.

Ryaas Rasyid, *Transisi Menuju Demokrasi,* Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009.

S.Pamudji, *Pembinaan Perkotaan di Indonesia, Tinjauan dari Aspek Administrasi Pemerintahan,* Ichtiar Baru Vanhoeve, 1980.

Sadjijono, *Memahami Beberapa Bab Pokok Hukum Administrasi,* Laksbang, Yogyakarta, 2008.

Saepudin, "Otonomi Daerah; Landasan Hukum dan Asas Pemerintahan Daerah, dalam http://saepudinonline.wordpress.com, akses tanggal 9 Maret 2012.

Safri Nugraha, *Perencanaan pembangunan Hukum Nasional*, Jakarta: BPHN, Depkumham, 2006.

Saldi Isra, "Agenda Pembaruan Hukum: Catatan Fungsi Legislasi DPR", dalam *Jurnal Hukum Jentera*. Edisi 3-Tahun II, November 2004.

Saldi Isra, "Quo Vadis Pemekaran Daerah," Makalah Seminar Pusat Studi Kontitusi (Pusako) Universitas Andalas, Padang, 4 April 2009.

Samuel P. Huntington, *Gelombang Demokratisasi Ketiga*, Terj. Asril Marjohan, Jakarta: Pustaka Utama Grafitri, 1995.

Satjibto Raharjo,"Penyusunan Undang-Undang yang Demokratis", *Makalah* pada seminar di Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Semarang tanggal 15-16 April 1998.

Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Masyarakat,* Angkasa, Bandung, 1984.

Satjipto Rahardjo, *Pemanfaatan Ilmu-Ilmu Sosial Bagi Pengembangan Ilmu Hukum*, Bandung: Alumni, 1977.

SF Marbun, *Peradilan Administrasi dan Upaya Administratif di Indonesia*, Yogyakarta: Liberty, 1997.

SF. Marbun dan Moh. Mahfud MD, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi,* Cet. Ke-V, Liberty, Yogyakarta, 2009.

SF. Marbun et. al, *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara,* UII Press, Yogyakarta, 2001.

SF. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif Di Indonesia,* Yogyakarta: Liberty, 1997.

Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Penerbit Sinar Grafika, Cet-III, Jakarta, 2009.

Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Sinar Grafika, Cet- II, 2008.

Siti Zuhro, "Otonomi dan Kerusuhan di Daerah," dalam Frans M. Parera, et. al., *Demokratisasi dan Otonomi*, Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 1999.

Soehardjo, *Hukum Administrasi Negara; Pokok-Pokok Pengertian Serta Perkembanganya Di Indonesia,* UNDIP, Semarang, 1991.

Soerjono Soekanto dan Mustafa Abdullah, *Sosiologi Hukum Dalam Masyarakat,* Jakarta: Rajawali, 1987.

Soetandyo Wignjosoebroto, "Satu Abad Desentralisasi di Indonesia", dalam *Majalah Prisma* No 3, Vol 29/ Juli 2010.

Studi Fahmi, *Hukum Otonomi Daerah,* Kreasi Total Media, Yogyakarta, 2010.

Suahazil Nazara dan Nurkholis, "Evaluasi Pemekaran Wilayah kabupaten/ Kota di Indonesia dalam Era Desentralisasi", dalam *Jurnal Ekonomi*, Volume 5, No 2, 2006.

Sudi Fahmi, *Hukum Otonomi Daerah,* Kreasi Total Media, Yogyakarta, 2010.

Sudi Fahmi, *Hukum Otonomi Daerah,*Yogyakarta: Total Media, 2009.

Suharso dan Ana Retnoningsih, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Widya Karya, Semarang, 2005.

Suhartono, "Dinamika Politik Hukum Kompetensi Peradilan Agama," dalam www.badilag.net, akses pada 19 September 2012.

Suhartono, "Menggagas Legislasi Hukum Ekonomi Syari'ah Ke Ranah Sistem Hukum Nasional," dalam www.badilag.net. Akses pada 19 September 2012.

Sulastomo, *Sistem Jaminan Sosial Nasional; Sebuah Introduksi,* Jakarta: Rajawali Press, 2008.

Suminto, "Pengelolaan APBN dalam Sistem Manajemen Keuangan Negara," *Makalah,* Ditjen Anggaran, Depkeu, Jakarta, 2004.

Syahda Guruh Langkah Samudra, *Menimbang Otonomi VS Federal; Mengembangkan Wacana Federalisme dan Otonomi Luas Menuju Masyarakat Madani Indonesia*, Cet-I, Bandung: PT. Remaja Rosdakarya, 2000.

Syaifudin, *Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Cet-I, Yogyakarta: FH UII Press, 2009.

Syarif Hidayat, "Desentralisasi, Otonomi Daerah dan Transisi Menuju Demokrasi," *Makalah,* 2008.

Syarif Hidayat, "Desentralisasi, Otonomi Daerah dan Transisi Menuju Demokrasi," *Makalah* dalam seminar Urgensi Revisi UU No. 32 tahun 2004 dan Prospeknya, IPDN, Jatinangor, 21 Juni 2010.

Syarif Hidayat, "Refleksi Satu Dasawarsa Reformasi Desentralisasi dan Otonomi Daerah," dalam *Jurnal Prisma*, Vol 29/ Juli 2010.

Syarif Hidayat, *Refleksi Realitas Otonomi Daerah dan Tantangan Ke Depan,* Pustaka Quantum, Jakarta, 2000.

Syaugi Mubarak Seff, "Regulasi Perbankan Syari'ah Pasca Lahirnya UU No. 21 Tahun 2008 Tentang Perbankan Syari'ah (Kajian Politik Hukum)," *Jurnal Risalah Hukum*, Vol. 6, No. 2,Desember 2008.

Syaukani, dkk., *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan,* Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009.

The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia (1)*, Jakarta: Gunung Agung, 1967.

Tim Dirjen Peraturan Perundangan, *Panduan Praktis Memahami Perancangan Peraturan Daerah,* Depkumham, Jakarta 2008.

Tim Lapera, *Otonomi versus Negara; Demokrasi di Bawah Bayang-Bayang Otoriterisme,* Lapera Pustaka Utama, Yogyakarta, 2005.

Tim Percik, *Proses dan Implikasi Sosial-Politik Pemekaran; Studi Kasus di Sambas dan Buton*, Salatiga: Yayasan Percik, Summary Paper-pdf, 2007.

Tri Ratnawati, *Pemekaran Daerah: Politik Lokal Dan Beberapa Isu Terseleksi,* Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2009.

Undang-Undang Dasar 1945

Undang-Undang Dasar 1945 Pasca Amandemen

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

Undang-Undang No 22 Tahun 1999.

Undang-Undang No 25 Tahun 1999.

Undang-Undang No 32 Tahun 2004.

Undang-Undang No 33 Tahun 2004.

Undang-Undang No 5 Tahun 1962.

Undang-undang RI Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah.

Undang-undang RI Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. LN 125

United State Information Agency, *What is Democracy*, t.t, t.p, 1999.

UU No. 10 Tahun 2008 Tentang Perbankan Syari'ah

UU No. 24 tahun 2011 tentang BPJS

UU No. 3 Tahun 2006 tentang Perubahan atas UU No. 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama.

UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

UU No. 40 Tahun 2004 Tentang SJSN

UU No. 5 Tahun 2004 tentang Mahkamah Agung

UU No. 9 Tahun 2004 Tentang PTUN

UU No.4 Tahun 2004 Tentang Kekuasaan Kehakiman

UUD 1945 Amandemen

UUD 1945 Amandemen bagian Pembukaan

UUD 1945 Pasca Perubahan.

W. Riawan Tjandra, *Hukum Keuangan Negara,* Penerbit Grasindo, Jakarta, 2010.

Yohandarwati, dkk. *Sistem Perlindungan dan Jaminan Sosial (Suatu Kajian Awal)*, Jakarta: Bappenas, 2002.

"definisi ekonomi," dalam http://ekonomidalamislam.blogspot.com, akses 16 April 2013

"Konsep Dasar Politik Hukum Pemerintahan," dalam http://harry-arudam.blogspot.com, akses pada 14 Februari 2013

"Konsep Negara Hukum," dalam http://digilib.unnes.ac.id.pdf, diakses Tanggal 13 November 2014.

"Laporan Realisasi Belanja Daerah Kabupaten, Kota dan Propinsi di Indonesia". dalam http://www.sikd.djapk.go.id

"MA Batalkan SK Pembekuan PSSI," dalam Error! Hyperlink reference not valid., akses 1 Mei 2016.

"Pemekaran Wilayah Jangan Sampai Mengulang Kesalahan," dalam www. detiknews.com, akses 16 Juli 2010, pukul 15.20 WIB.

"Pengertian Pengelolaan dalam, http://id.shvoong.com/writing-and-speaking/ presenting/ 2108155-pengertian-pengelolaan/, akses pada 5 Mei 2011 pukul 13. 25 WIB.

"Pengertian Politik Hukum," dalam http:// www.pengertian definisi.com, akses pada 14 Februari 2013

"PTUN Laporkan Bupati Selayar ke Presiden." Dalam Koran Tempo Makassar, Senin 28 Januari 2013.

"Rektor Unsrat Abaikan Putusan PTUN dan Sudi Silalahi," dalam Antara News, Rabu 23 Mei 2012

"Studi Evaluasi Pemekaran Daerah," Bapennas-UNDP, paper pdf, 2007.

"Upaya askes mewujudkan jaminan kesehatan nasional," dalam *buletin bumn -* edisi 76/ tahun VII/ 30 november 2013.

TENTANG PENULIS

Lukman Santoso Az, lahir di Sekincau pada 20 Mei 1985. Penulis saat ini merupakan dosen tetap bidang hukum IAIN Ponorogo. Pendidikan S1 di tempuh pada FSH UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta lulus tahun 2005. Pendidikan S2 di tempuh pada Program Pascasarjana FH UII Yogyakarta lulus tahun 2012. Dan Sejak tahun 2013, menempuh program doktor Ilmu Hukum pada Program pascasarjana UGM Yogyakarta. Pernah nyanti 'literasi' di PPM Hasyim Asy'ari Yogyakarta di bawah asuhan KH. Zainal Arifin Thoha (alm).

Disela-sela kesibukannya mengajar, penulis juga aktif melakukan penelitian dan menulis di berbagai media massa. Resensi buku, essay dan artikelnya pernah di muat di Media Indonesia, Lampung Post, Riau Post, Bangka Pos, Pikiran Rakyat, Solo Pos, Surabaya Post, Harian Surya, Bali Post, Investor Daily, Koran Kontan, Jurnal Nasional, Republika, Kompas, Kedaulatan Rakyat, Harian Bernas, Koran Tempo, Majalah Gatra, NU Online, Kabar Bangsa, dll.

Beberapa buku telah ditulis, diantaranya; *Jagalah Lisanmu* (PIM, 2008); *Kebangkitan Indonesia* (Iboekoe, 2008); *Hukum Perjanjian; Teori dan Praktik* (Cakrawala, 2011), *Hukum Hak dan Kewajiban Nasabah* (Pustaka Yustisia, 2012), *Pintar Berperkara Hukum di Pengadilan* (Ekspresi, 2014), *Syahrir; Pemikiran dan Kiprahnya* (Palapa, 2014), *Separatisme Islam di Indonesia* (Diva Press, 2014), *Para Martir Revolusi Dunia* (Palapa, 2014), *Hukum Pemerintahan Daerah* (Pustaka Pelajar, 2015), *Pengantar Ilmu Hukum* (Setara Press, 2016),

Hukum Perikatan (Setara Press, 2016), Serta buku inspiratif, sosial dan hukum yang akan segera terbit.

Untuk sharing dan korespondensi, penulis dapat di hubungi melalui email: cak_luk2005@yahoo.co.id, facebook (elsanaz_05@yahoo.co.id), Akun Twitter @CakLukmanAz.

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI

Kyai Ageng Muhammad Besari

PONOROGO - JAWA TIMUR - INDONESIA

NEGARA HUKUM DAN DEMOKRASI

PASANG SURUT NEGARA HUKUM INDONESIA PASCA REFORMASI

Pemikiran manusia tentang negara hukum berkembang dalam berbagai situasi sejarah peradaban. Meskipun konsep negara hukum dianggap sebagai konsep yang universal dan diakui oleh bangsa-bangsa beradab, pada tataran implementasi ternyata memiliki ciri dan karakter yang beragam di berbagai negara. Hal ini terjadi karena pengaruh situasi kesejarahan masing-masing negara.

Konsep negara hukum yang diadopsi oleh negara hukum Indonesia adalah negara kesejahteraan *(welfare state) yang bersinergi dengan nilai-nilai Pancasila*. Sehingga disebut pula negara hukum yang berdasarkan Pancasila. Negara hukum bertujuan mewujudkan masyarakat yang adil, makmur dan sejahtera, baik materiil maupun spirituil. Dalam konteks itu, negara Indonesia berkewajiban turut serta dalam hampir semua sektor kehidupan dan penghidupan masyarakat.

Dengan usia kemerdekaan yang hampir mencapai dasawarsa ketujuh, implementasi negara hukum Indonesia ternyata masih harus terus berbenah. Idealisme negara hukum memang berdiri di atas hukum yang menjamin keadilan kepada warga negaranya. Syarat mutlak capaian itu tentu harus dengan terwujudnya supremasi hukum, persamaan di hadapan hukum, dan dijaminnya hak warga negara atas nama hukum. Akan tetapi, perwujudan ketiga unsur tersebut tampaknya masih harus bersinggungan dengan tingkah polah para 'mafia' dan elite politik yang hendak mengkerdilkan dan menggadaian bangunan konsepsi negara hukum Indonesia dengan kepentingan individu mereka.

Dalam konteks itu, hadirnya buku berjudul "NEGARA HUKUM DAN DEMOKRASI" ini berupaya mengurai pasang surut dinamika negara hukum Indonesia, khususnya pada kurun era reformasi. Kajian ini menjadi penting demi komitmen dalam membangun negara hukum Indonesia yang berkeadilan dan berkesejahteraan. Selamat membaca !

Jl. Pramuka 156 Ponorogo 63471
Telp. (0352) 481277 | e-mail: pppm.ponorogo@gmail.com

ISBN 978-602-9312-88-1